



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

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration

2009

Rapport politique sur les migrations et l'asile

Réseau Européen des Migrations

Point de Contact National

Luxembourg

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.

Université du Luxembourg
- Point de Contact National EMN -
P. O. Box 2
L-7201 Walferdange, Luxembourg

www.emnluxembourg.lu
Email: coordination@emnluxembourg.lu



The EMN was established via
Council Decision 2008/381/EC
and is financially supported by
the European Union



Rapport politique 2009
sur les migrations et l'asile

du

Réseau Européen des Migrations
Point de Contact National
Luxembourg

MARS 2010

AVANT-PROPOS.....	8
SYNTHESE	8
Informations relatives au Pacte européen sur l’immigration et l’asile.....	8
Informations complémentaires.....	10
1 LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE AU LUXEMBOURG.....	11
1.1 La structure du système politique et le contexte institutionnel	11
1.2 Le cadre législatif en matière d’immigration et d’asile.....	12
2 LES EVOLUTIONS POLITIQUES, LÉGISLATIVES ET INSTITUTIONNELLES	13
2.1 Les évolutions politiques générales en 2009.....	13
2.2 Les principaux débats politiques et législatifs concernant l’immigration et l’asile ¹⁵	
2.3 Les évolutions institutionnelles en matière d’immigration, d’asile et d’intégration en 2009	17
3 LES DEVELOPPEMENTS CONCERNANT LA POLITIQUE RELATIVE A L’IMMIGRATION, L’INTEGRATION ET A L’ASILE.....	19
3.1 Le contrôle et le suivi de l’immigration	19
3.1.1 Prévenir les risques d’immigration irrégulière : Point II (c) du Pacte européen.....	19
3.1.2 Une décision d’éloignement prise par un Etat membre est applicable en tout lieu du territoire de l’UE et signalée dans le Système d’Information Schengen (mise en œuvre de la Directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d’éloignement) : Point II (h) du Pacte européen.....	20
3.1.3 Contrôle plus efficace des frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes (...): Point III (a) du Pacte européen	22
3.1.4 Généraliser la délivrance des visas biométriques, renforcer la coopération entre les consulats des Etats membres, et créer, s’agissant des visas, des services consulaires communs (...) : Point III (b) du Pacte européen	22
3.1.5 Solidarité avec les Etats membres soumis à un afflux disproportionné de migrants : Point III (d) du Pacte européen.....	23
3.1.6 Déployer des outils de technologies modernes pour le contrôle des frontaliers (...): Point III (e) du Pacte européen.....	23
3.1.7 Approfondir la coopération avec les pays d’origine ou de transit pour le renforcement du contrôle de la frontière extérieure (...): Point III (f) du Pacte européen.....	24
3.1.8 Le contrôle et le suivi de l’immigration: Informations complémentaires.....	24

3.2	Le droit d’asile et la protection des réfugiés.....	25
3.2.1	Inviter la Commission à présenter des propositions en vue d’instaurer, si possible en 2010 et au plus tard en 2012, une procédure d’asile unique comportant des garanties communes et d’adopter des statuts uniformes de réfugié d’une part, de bénéficiaire de la protection subsidiaire, d’autre part : Point IV (b) du Pacte européen.....	25
3.2.2	Solidarité avec les Etats membres confrontés à un afflux massif de demandeurs d’asile (...): Point IV (c) du Pacte européen	25
3.2.3	Renforcer la coopération avec le HCR afin d’assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l’extérieur du territoire des Etats membres de l’Union européenne (...): Point IV (d) du Pacte européen	25
3.2.4	Délivrer aux personnels chargés des contrôles aux frontières extérieures une formation aux droits et obligations en matière de protection internationale : Point IV (e) du Pacte européen.....	26
3.2.5	Le droit d’asile et la protection des réfugiés : informations complémentaires	26
3.3	Les mineurs non accompagnés (et autres groupes vulnérables).....	28
3.4	L’immigration économique.....	29
3.4.1	Mettre en œuvre des politiques d’immigration professionnelle (...): Point I (a) du Pacte européen	30
3.4.2	Renforcer l’attractivité de l’Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés et de prendre de nouvelles mesures pour faciliter davantage l’accueil des étudiants et des chercheurs : Point II (b) du Pacte européen.....	32
3.4.3	Informations complémentaires.....	33
3.4.4	Ne pas aggraver la fuite des cerveaux (...): Point I (c) du Pacte européen.....	35
3.5	Le regroupement familial.....	35
3.5.1	Mieux réguler l’immigration familiale (...): Point I (d) du Pacte européen ...	35
3.6	Autres migrations légales	37
3.6.1	Améliorer l’information sur les possibilités et les conditions de l’immigration légale : Point I (f) du Pacte européen	37
3.6.2	Améliorer l’information sur les possibilités et les conditions de l’immigration légale : informations complémentaires.....	38
3.6.3	Autres migrations légales : Informations complémentaires.....	38
3.7	L’intégration.....	39
3.7.1	Favoriser l’intégration harmonieuse selon les principes de base communs (...): Point I (g) du Pacte européen.....	39
3.7.2	Promouvoir les échanges d’informations relatives aux bonnes pratiques, en matière d’accueil et d’intégration (...): Point I (h) du Pacte européen	41
3.7.3	L’intégration: informations complémentaires.....	41
3.7.3.1	FEI.....	41
3.7.3.2	Les partis politiques et l’intégration des étrangers	41
3.7.3.3	L’accès à la fonction publique	45
3.7.3.4	La loi sur l’aide sociale.....	47
3.7.3.5	La lutte contre le racisme et les discriminations.....	47
3.8	La citoyenneté et la naturalisation	48
3.9	L’immigration irrégulière.....	50

3.9.1	Régularisations au cas par cas : Point II (a) du Pacte européen.....	50
3.9.2	Lutter avec fermeté, y compris dans l'intérêt des migrants, au moyen de sanctions dissuasives et proportionnées, contre les personnes qui exploitent les étrangers en situation irrégulière : Point II (g) du Pacte européen.....	51
3.9.3	L'immigration irrégulière: Informations complémentaires.....	51
3.10	Les actions menées contre le trafic des êtres humains.....	52
3.10.1	Renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit pour mener en particulier avec eux une ambitieuse politique de coopération policière et judiciaire pour lutter contre les filières criminelles internationales de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et de mieux informer les populations menacées (...): Point II (e) du Pacte européen.....	52
3.10.2	Les actions menées contre le trafic des êtres humains : Informations complémentaires.....	52
3.11	Les migrations de retour.....	53
3.11.1	Conclure, avec les pays pour lesquels cela est nécessaire, des accords de réadmission, soit au niveau communautaire, soit à titre bilatéral : Point II (b) du Pacte européen.....	53
3.11.2	Se doter de dispositifs incitatifs concernant l'aide au retour volontaire et à s'informer mutuellement à ce sujet (...): Point II (f) du Pacte européen.....	53
3.11.3	Les migrations de retour: Informations complémentaires.....	55
3.12	Les relations extérieures et l'approche globale.....	56
3.12.1	Conclure au niveau communautaire ou à titre bilatéral, des accords avec les pays d'origine et de transit, comportant des dispositions relatives aux possibilités de migration légale, à la lutte contre l'immigration irrégulière ainsi qu'au développement des pays d'origine et de transit : Point V (a) du Pacte européen.....	56
3.12.2	Offrir aux ressortissants des pays partenaires, à l'est comme au sud de l'Europe, des possibilités d'immigration légale (...): Point V (b) du Pacte européen.....	57
3.12.3	Coopération avec les pays d'origine et de transit en vue de dissuader ou combattre l'immigration clandestine (...): Point V (c) du Pacte européen.....	57
3.12.4	Mieux intégrer les politiques migratoires et du développement (...): Point V (d) du Pacte européen.....	57
3.12.5	Promouvoir des actions de codéveloppement qui permettent aux migrants de participer au développement de leur pays d'origine et favoriser l'adoption d'instruments financiers spécifiques encourageant le transfert sûr et au meilleur coût de l'épargne des migrants : Point V (e) du Pacte européen.....	58
3.12.6	Accélérer le déploiement des outils privilégiés de l'Approche globale des migrations (bilans migratoires, plateformes de coopération, partenariats pour la mobilité et programmes de migration circulaire) (...): Point V (g) du Pacte européen.....	58
3.12.7	Les relations extérieures et l'approche globale: Informations complémentaires.....	58
4	TRANSPOSITION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN DROIT NATIONAL 60	
5	ANNEXE.....	61
5.1	Méthodologie.....	61

5.1.1	Le droit d'asile et la protection des réfugiés	64
5.1.2	L'évolution des demandeurs d'emploi selon la nationalité.....	64
5.1.3	Participation électorale des étrangers : Inscription sur les listes électorales communales.....	64
5.1.4	L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise	64
5.1.5	L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise selon la nationalité antérieure et le type de procédure – Année 2009	64

AVANT-PROPOS

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que les 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 du Luxembourg sous la responsabilité et la coordination de Christel Balthes-Löhr, Université du Luxembourg. Membres du groupe chargé de la rédaction : Sylvain Besch, SeSoPI-Centre Intercommunautaire¹ ; Claudia Hartman-Hirsch, CEPS/Instead ; Germaine Thill, STATEC ; Sylvie Prommenschenkel, Ministère des Affaires étrangères et Marc Hayot, Ministère de la Famille et de l'Intégration.

SYNTHESE

Informations relatives au Pacte européen sur l'immigration et l'asile

L'année 2009 est marquée par les élections législatives du 7 juin 2009 et la formation d'un nouveau gouvernement qui définit les grandes orientations en matière de politique d'immigration, d'asile et d'intégration. La loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après désignée loi sur l'immigration), entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008 et la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après désignée loi sur l'intégration), entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009, tiennent compte, dans une certaine mesure, des objectifs du Pacte européen sur l'immigration et l'asile (ci-après désigné le pacte). Le gouvernement luxembourgeois a également annoncé des mesures administratives qui répondent à certains objectifs du pacte.

En effet, le gouvernement², ensemble avec les autres Etats de l'Union européenne, affirme sa volonté de lutter contre l'immigration irrégulière.

Cette politique est complémentaire à l'organisation de l'immigration légale: la loi sur l'immigration prévoit d'une part un renforcement des sanctions prévues par la législation relative à l'entrée et le séjour des étrangers et des sanctions contre les employeurs qui embauchent des étrangers en situation irrégulière. D'autre part, ladite loi prévoit dans des cas très exceptionnels différentes possibilités de régularisation.

Par ailleurs, il convient de rajouter que le Luxembourg participe aux opérations de protection des frontières dans le cadre des activités de l'Agence Frontex et qu'il est fortement impliqué dans le développement d'outils technologiques renforçant le contrôle des frontières extérieures.

Le gouvernement, tout en rappelant son attachement au respect du droit d'asile, réaffirme son soutien au développement d'une politique européenne commune. Dans un effort de solidarité, il a ainsi accepté un contingent de réfugiés, majoritairement

¹ CEFIS- Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (depuis le 10/11/2010)

² Programme gouvernemental, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/index.html>.

irakiens, et s'est engagé à accueillir des réfugiés reconnus à Malte.

L'encouragement au retour volontaire constitue un objectif prioritaire de la politique d'asile comme en témoignent l'élargissement et la reconduction du programme de retour volontaire mis en œuvre de concert avec l'Organisation internationale pour les migrations (ci-après désignée OIM). Parallèlement, le gouvernement investit dans l'élaboration d'accords de réadmission qui s'inscrivent majoritairement dans le cadre du Benelux ou dans la coopération à la réadmission avec le Cap-Vert ou le Nigéria.

Le gouvernement se déclare ouvert à une immigration économique en fonction des intérêts du pays. A titre d'exemple, l'on peut relever que la loi sur l'immigration instaure l'autorisation de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée et l'autorisation de séjour aux fins d'exercice d'une activité indépendante. D'autre part, elle met fin au double système autorisation de séjour/permis de travail.

Le travailleur hautement qualifié, à l'instar d'autres catégories de ressortissants de pays tiers, bénéficie de conditions plus favorables en matière d'accès à l'emploi, de droit de séjour et de regroupement familial. Afin de promouvoir la recherche au Luxembourg, le gouvernement cherche à augmenter l'attractivité du pays et à attirer les chercheurs qui bénéficient de facilités au niveau du regroupement familial et des aides à la formation-recherche prévues par la nouvelle loi du 19 août 2008.

Pour ce qui est du regroupement familial, la loi sur l'immigration instaure l'autorisation de séjour pour un membre de la famille, mais également l'autorisation de séjour privée pour le ressortissant d'un pays tiers qui, sans remplir les conditions du regroupement familial, peut faire valoir des liens personnels ou familiaux intenses. L'information des candidats au regroupement familial au moment du départ du pays d'origine vers le pays d'accueil constitue elle aussi une priorité de l'action gouvernementale, comme en témoigne un programme avec le Cap-Vert.

La loi sur l'intégration des étrangers modifie en profondeur le cadre légal antérieur. Elle élargit les missions de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après désigné OLAI) et crée une base légale à la lutte contre les discriminations. La loi prévoit encore la mise en place de deux outils d'intégration que sont le plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations et le contrat d'accueil et d'intégration (ci-après désigné CAI). Ce contrat contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter l'intégration de ce dernier.

L'Etat cherche à promouvoir l'apprentissage du luxembourgeois à travers le CAI, la procédure d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et l'apprentissage de la langue nationale à l'école. Par ailleurs, l'introduction d'un congé linguistique permet aux personnes actives de toutes nationalités d'apprendre le luxembourgeois ou d'en perfectionner les connaissances pour faciliter ainsi leur intégration dans la société par le biais du marché de l'emploi.

Dans le cadre de l'approche globale sur les migrations, le Luxembourg participe au Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert. Depuis 2006, le programme « Migrer les yeux ouverts » vise l'établissement de partenariats entre des ONG capverdiennes ou autres à Luxembourg et des ONG au Cap-Vert pour la mise

en œuvre de projets de coopération.

Informations complémentaires

Si 2008 a constitué l'année de réformes fondamentales dans le domaine des politiques migratoires que sont l'immigration, l'intégration et le droit de la nationalité, 2009 est l'année de l'entrée en vigueur des lois sur la nationalité et sur l'intégration.

Même si les programmes électoraux des différentes formations politiques ont réservé une place importante à la problématique de l'immigration et de l'intégration, ces sujets sensibles n'ont guère été thématiques lors du débat électoral. Au contraire, les regards et intérêts étaient davantage portés sur l'application des lois adoptées et sur leur impact.

D'importants changements institutionnels se sont produits en 2009 :

- remplacement du Commissariat du Gouvernement aux étrangers (ci-après désigné CGE) par l'OLAI avec un élargissement de ses missions ;
- nouvelle attribution des compétences ministérielles : le ministre du Travail et de l'Emploi se voit attribuer le ressort de l'Immigration - la Direction de l'Immigration restant toutefois attachée au Ministère des Affaires étrangères.

Finalement, au cours de cette même année 2009, diverses études de référence relatives à l'intégration et à l'asile ont été publiées.

1 LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE AU LUXEMBOURG

1.1 La structure du système politique et le contexte institutionnel

La structure du système politique et le contexte institutionnel sont décrits de façon détaillée dans le rapport politique sur la migration et l'asile de 2008³.

Avant les élections législatives du 7 juin 2009, le gouvernement luxembourgeois disposait :

- d'un Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration sous la responsabilité politique d'un ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration et d'un ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration.

A ce ministère étaient attribués les volets suivants:

- l'entrée et séjour des étrangers ;
- la procédure d'asile ;
- la politique européenne en matière d'immigration et d'asile ;

- d'un Ministère de la Famille et de l'Intégration, chargé notamment des attributions relevant des compétences du ministre de la Famille et de l'Intégration.

A ce ministère étaient attribués les volets suivants:

- l'intégration et de l'action sociale en faveur des étrangers ;
- le CGE ;
- les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ;
- les foyers d'accueil pour immigrés ;
- le Conseil national pour étrangers.

Le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle était chargé notamment des attributions relevant des compétences du ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, dont le volet de la scolarisation des enfants étrangers.

Le Ministère de la Justice avait dans ses attributions notamment le volet de l'indigénat.

Suite aux élections législatives du 7 juin 2009, plusieurs changements institutionnels ont eu lieu au niveau de la formation du gouvernement⁴ et de la répartition des attributions.

³ European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Policy Analysis Report on Migration and Asylum 2008, Chapter 1.1; publié en 2010.

⁴ Arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des Ministères, Mémorial A N°168 du 24 juillet 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0168/index.html>.

Le Ministère des Affaires étrangères recouvre les attributions relevant des compétences du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, à savoir :

Immigration:

- Entrée et séjour des étrangers ;
- Retour de personnes en situation irrégulière ;
- Octroi du statut d'apatride ;
- Asile : octroi du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire ;
- Centre de rétention ;
- Politique nationale, européenne et internationale en matière d'immigration et d'asile ;
- Relations avec les organisations internationales et non gouvernementales.

En ce qui concerne les autres ministères, les attributions sont restées inchangées.

Pour des informations plus détaillées, nous renvoyons à l'organigramme visualisant les politiques d'asile et d'immigration⁵. Cet organigramme tient compte des modifications faisant suite aux élections législatives du 7 juin 2009.

1.2 Le cadre législatif en matière d'immigration et d'asile

On rappelle brièvement le cadre législatif en matière d'immigration, d'asile et d'intégration qui a déjà été détaillé dans le rapport politique 2008.

En premier lieu, il faut mentionner les trois lois-cadres 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-ducaux⁶ ;
- loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et ses règlements grand-ducaux⁷ ;
- loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg⁸.

⁵ Luxembourg institutional chart :

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=547CA793D1EBF8DC7138C6893397FDFF?directoryID=124>.

⁶ 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>.

⁷ 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>.

Mémorial A N°209 du 24 décembre 2008,

D'autres textes législatifs dans le domaine des politiques migratoires sont encore à mentionner :

- loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention⁹ ;
- loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et ses règlements grand-ducaux¹⁰ ;
- 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 national¹¹ ;
- règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives communales pour étrangers¹² ;
- loi du 28 novembre 2006 portant sur l'égalité de traitement¹³ ;
- loi du 17 février 2009 portant introduction du congé linguistique¹⁴.

2 LES EVOLUTIONS POLITIQUES, LÉGISLATIVES ET INSTITUTIONNELLES

2.1 Les évolutions politiques générales en 2009

Comme déjà précisé dans le rapport 2008¹⁵, la Constitution est modifiée par la loi du 12 mars 2009 portant révision de l'article 34 de la Constitution suite au refus du Grand-Duc de signer la loi sur l'euthanasie. Cette réforme supprime le droit de sanction des lois du Grand-Duc, suivant ainsi la volonté exprimée par le Grand-Duc lui-même. Les prérogatives du Grand-Duc ont ainsi été réduites qui n'a plus qu'à promulguer les lois¹⁶ afin qu'elles puissent entrer en vigueur.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/a209.pdf#page=2>.

⁹ Mémorial A N°119 du 29 mai 2009,

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

¹⁰ Mémorial A N°158 du 27 octobre 2008,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/index.html>,

Mémorial A N°165 du 7 novembre

2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0165/a165.pdf>.

¹¹ Mémorial A N°210 du 24 décembre 2008,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0210/a210.pdf#page=2>.

¹² Mémorial A N°59 du 5 septembre 1989,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1989/0059/a059.pdf#page=4>.

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°33 du 26 février 2009,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/index.html>.

¹⁵ European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Policy Analysis Report on Migration and Asylum 2008, Chapter 1.1; publié en 2010.

¹⁶ Mémorial A N°43 du 12 mars 2009,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0043/2009A0586A.html>.

La Chambre des Députés issue des élections du 7 juin 2009 se compose comme suit :

2009			2004	
Partis politiques	%	Députés	%	Députés
CSV	38,04	26	36,11	24
LSAP	21,56	13	23,37	14
DP	14,98	9	16,05	10
Déi Gréng	11,71	7	11,58	7
ADR	8,13	4	9,95	5
Déi Lénk	3,29	1	1,90	0
KPL	1,47	0	0,92	0
Biergerlëscht	0,81	0	-	-
FPL	-	-	0,12	0
Total	100,0	60	100,0	60

Source: <http://www.elections.public.lu/fr/elections-legislatives/2004/resultats/0index.html>

CSV : « Parti Chrétien Social »
 LSAP : « Parti ouvrier socialiste luxembourgeois »
 DP : « Parti démocratique »
 Déi Gréng: « Les Verts »
 ADR : « Alternativ Demokratesch Reformpartei »
 Déi Lénk: « La Gauche »
 KPL: « Parti Communiste Luxembourgeois »
 Biergerlëscht: « Liste des citoyens »
 FPL: « Fräi Partei Lëtzebuerg ».

Le gouvernement de coalition CSV-LSAP a été reconduit en 2009. Il se compose d'un président ayant le titre de Premier ministre, d'un Vice-Premier ministre et de 13 membres ayant le titre de ministre qui se répartissent 19 ministères. Au sein du nouveau gouvernement, le Ministère de la Famille et de l'Intégration revient au CSV. Si, lors de la législature précédente, il y avait un Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration, tel n'est plus le cas dans le nouveau gouvernement. En effet, le ressort de l'immigration est attribué au Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. Ce ressort revient au LSAP.

Parallèlement aux élections législatives, ont eu lieu les élections européennes. Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 3 juillet 2008 portant modification de la loi électorale¹⁷, une liste ne peut plus comprendre que six candidats, alors qu'auparavant le nombre de candidats pouvant y figurer correspondait au double des postes à occuper.

L'inscription sur les listes électorales se fait automatiquement pour les Luxembourgeois. Pour pouvoir voter aux élections européennes ou communales, le non-Luxembourgeois doit s'inscrire sur les listes électorales. Une fois qu'il est inscrit, le vote est obligatoire. Une des innovations les plus importantes de la loi du 19 décembre 2008 est la prolongation des délais d'inscription sur les listes électorales pour les élections européennes et pour les élections communales jusqu'au 13^{ème} vendredi avant la tenue des scrutins.

¹⁷ Mémorial A N°100 du 14 juillet 2008,
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0100/index.html>.

Avant cette modification, la clôture des inscriptions se situait à 14 mois (≈ 60 semaines) avant le déroulement du scrutin pour les élections européennes et à 18 mois (≈ 78 semaines) pour les élections communales.

Une autre modification substantielle consiste à ramener de 5 à 2 ans la durée de résidence requise au moment de l'inscription pour participer aux élections européennes.

Les autres dispositions relatives à la participation électorale des étrangers demeurent inchangées :

- Seuls les citoyens de l'Union européenne disposent du droit de vote et d'éligibilité pour les élections européennes et les élections communales.
- Les étrangers ressortissants d'un pays tiers disposent du droit de vote actif pour les élections communales tout en restant exclus du droit de vote passif.
- La durée de résidence requise pour s'inscrire sur les listes électorales pour les élections communales reste fixée à 5 ans.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique¹⁸ pour les salariés du secteur privé, la Chambre des salariés, a remplacé la Chambre du travail et la Chambre des employés privés. Elle est en fonction depuis le 1^{er} janvier 2009.

2.2 Les principaux débats politiques et législatifs concernant l'immigration et l'asile

En 2009, les différentes formations politiques ont progressivement présenté leur programme électoral en vue des élections législatives du 7 juin. Excepté le programme du KPL, les programmes électoraux de tous les autres partis politiques ont consacré un chapitre spécifique à l'intégration des étrangers ou au vivre ensemble entre autochtones et allochtones¹⁹.

Par ailleurs, les programmes de base, statuts et programmes électoraux font apparaître des conceptions différentes de l'identité et de la société luxembourgeoise en relation avec les ressortissants étrangers.

L'ADR défend une identité nationale à préserver à tout prix, la langue luxembourgeoise étant un sinon le facteur clé de cette identité. Aux yeux de l'ADR, la langue nationale constituera le lien d'une société qui préconise la cohésion sociale. Le CSV et le DP quant à eux défendent l'image d'une identité évolutive au contact des migrations et du multilinguisme.

D'autre part, l'ensemble des partis politiques reconnaît le Luxembourg comme terre d'immigration d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Les partis insistent sur les apports

¹⁸ Mémorial A N°60 du 15 mai 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0060/a060.pdf>.

¹⁹ Le positionnement des partis politiques sur les divers aspects des politiques migratoires est développé dans la suite du rapport.

et bienfaits de l'immigration au modèle luxembourgeois, tant sur le plan économique que social.

Si l'ADR n'exprime pas d'opposition de principe à une société multiculturelle, en ce qu'il reconnaît que les cultures étrangères contribuent à l'enrichissement du bien commun, cette acceptation ne doit pas aller de pair avec la renonciation à la culture nationale. Le CSV, Déi Gréng, et le LSAP plaident pour une société multiculturelle qui englobe le multilinguisme. Une telle société nécessite ouverture d'esprit, tolérance et respect réciproque. Le DP défend une société libre et ouverte dans laquelle les ressortissants étrangers en constituent une composante intégrale. Déi Lénk adhère à l'idée d'une société multiculturelle basée sur l'égalité des droits.

Pour ce qui est de la présence des étrangers dans les partis politiques, il échet de dire que les listes des cinq partis politiques présentées aux élections européennes comportaient un, voire deux candidats de nationalité étrangère²⁰.

L'étude sur les partis politiques et les étrangers²¹, tout en relevant la place marginale des étrangers au sein des partis politiques, a fait ressortir les points consensuels et de clivage existant entre partis politiques s'agissant des politiques d'immigration, d'intégration et d'asile.

L'idée de promouvoir une école de l'égalité des chances, basée sur un enseignement différencié et adapté à l'hétérogénéité des élèves, est largement soutenue²². Les partis étaient encore unanimes pour solliciter une réforme de l'enseignement des langues et pour reconnaître l'importance du luxembourgeois comme facteur d'intégration. Tous les partis représentés à la Chambre des Députés et Déi Lénk se sont prononcés sur le thème de la participation électorale des étrangers aux élections nationales et aux élections communales.

Même si les partis politiques et la plateforme migration et intégration²³ ont appelé à évaluer, le moment venu, les lois récemment adoptées en matière d'immigration et d'intégration, les questions relatives à l'immigration et à l'intégration ont été peu présentes dans les débats public et électoral.

En amont des élections législatives, différents acteurs de la société civile²⁴, à savoir la plateforme migration et intégration, le Collectif réfugiés (Lëtzebuenger Flüchtlingsrot - ci-après désigné LFR -), le Conseil Supérieur pour le Développement Durable (ci-

²⁰ Besch, Sylvain ; Dubajic, Nénad ; Legrand, Michel (2009): *Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg*, SESOPI-Centre Intercommunautaire, RED N° 13, p.17.

²¹ Besch, Sylvain ; Dubajic, Nénad ; Legrand, Michel (2009): *Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg*, SESOPI-Centre Intercommunautaire, RED N° 13, pp. 64-144.

²² Les élèves étrangers représentent 40% de l'ensemble des élèves de l'enseignement national public et privé : www.men.public.lu/publications/etudes_statistiques/chiffres_cles/chiffres_cles_2007/090519_2007_2008_chiffres_online.pdf.

²³ Mémoire pour un meilleur vivre ensemble, Plate – forme migration & intégration APL – ASTI - ASTM – CARITAS - CCPL - FAAL - FAEL –LCGB – OGBL - FNCTFFEL – SeSoPi-CI – SYPROLUX.

²⁴ European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Policy Analysis Report on Migration and Asylum 2008, Chapter 1.1; publié en 2010.

après désigné CSDD²⁵), le Comité de Liaison et d'Action des Etrangers (ci-après désigné CLAE²⁶) ont interpellé les partis politiques sur différents aspects des politiques migratoires.

La question d'intégration des étrangers est inévitablement liée au débat sur la langue luxembourgeoise qui occupe une place importante dans les programmes électoraux. L'enjeu consiste à faire du luxembourgeois une langue d'intégration et non pas une langue d'exclusion. Suite à la publication d'une étude de référence sur l'utilisation des langues²⁷, dont les résultats ont différé d'une autre étude réalisée par l'UNESCO sur la situation des langues dans le monde²⁸, une polémique sur l'avenir de la langue s'est installée en début 2009.

Dans le domaine de l'intégration des étrangers, l'année 2009 a vu la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la nationalité qui a eu un impact certain²⁹, ainsi que la loi sur le congé linguistique et celle sur l'accès à la fonction publique.

Dans un autre contexte, il faut signaler l'adoption de la loi sur la rétention des étrangers.

Au niveau de la politique d'asile, il faut relever deux études, l'une portant sur la jurisprudence en matière d'asile, l'autre portant sur l'accès au travail des demandeurs d'asile³⁰.

Finalement, le programme gouvernemental comprend certaines références à la politique d'immigration et d'intégration des étrangers³¹.

2.3 Les évolutions institutionnelles en matière d'immigration, d'asile et d'intégration en 2009

La loi sur l'intégration a un objet plus large que la loi modifiée du 27 juillet 1993³² en

²⁵ <http://www.csdd.public.lu/fr/index.html>. La loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable institue le Conseil Supérieur pour un Développement Durable. Selon l'article 4, le Conseil supérieur agira en tant que forum de discussion sur le développement durable. Il proposera des recherches et études dans tous les domaines ayant trait au développement durable. Il établira des liens avec les comités comparables des pays membres de l'Union européenne. Il suscitera la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs. Il émettra des avis sur toutes mesures relatives à la politique nationale de développement durable prises ou envisagées par le Gouvernement, notamment sur le plan national pour un développement durable et sur l'exécution des engagements internationaux du Luxembourg. Le Conseil Supérieur remplit les missions visées ci-dessus de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement. Mémorial A N°102 du 2 juillet 2004.

²⁶ CLAE Services (2009) : Les partis politiques se prononcent sur les droits des étrangers. In : *Horizon*, n° 95, Luxembourg.

²⁷ Fehlen, Fernand (2009) : *Baleine Bis. Une enquête sur le marché linguistique multilingue en profonde mutation, Luxemburgs Sprachenmarkt im Wandel*. RED n° 12 ; Sesopi-CI, Luxembourg.

²⁸ UNESCO (2009) : *Atlas UNESCO des langues en danger dans le monde*.

<http://www.unesco.org/culture/fr/endangeredlanguages/atlas>. Un autre débat controversé a été lancé suite à l'organisation d'un colloque sur la place de la langue allemande au Luxembourg.

²⁹ Voir chapitre 3.8 Citoyenneté et naturalisation.

³⁰ Voir chapitre 3.2.5 Le droit d'asile et la protection des réfugiés: Informations complémentaires.

³¹ Voir la suite du rapport.

ce qu'elle dépasse le cadre de l'intégration des étrangers et de l'action sociale en leur faveur en créant également une base légale à la lutte contre les discriminations.

L'entrée en vigueur au 1er juin 2009 de la loi sur l'intégration des étrangers a été accompagnée de changements institutionnels substantiels :

L'OLAI se substitue au Commissariat du Gouvernement aux étrangers (CGE).

Par l'extension des compétences aux motifs de discrimination prévus par la loi sur l'égalité de traitement, la nouvelle loi sur l'intégration crée une base légale couvrant désormais tous les champs d'action de l'OLAI en la matière.

Dans ce contexte, le plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations prévoit un grand nombre de projets et mesures dans le domaine de la lutte contre les discriminations devant mener à la réalisation d'objectifs concrets et vérifiables.

Le Conseil national pour étrangers (ci-après désigné CNE) est un organe consultatif chargé d'étudier de sa propre initiative ou à la demande du gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Il est censé remettre au gouvernement un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg. La loi sur l'intégration modifie la composition de cet organe: ainsi, le nombre de représentants des étrangers est porté de 15 à 22³³. Suite aux critiques du Conseil d'État, la loi fixe, pour les ressortissants étrangers, un quota de sept représentants de pays tiers.

La durée du mandat des membres est portée de 3 à 5 ans. Les membres du comité interministériel à l'intégration ne font plus partie de ce conseil. Le directeur de l'OLAI n'est pas d'office membre et président du CNE, mais peut assister, comme le ministre, à ses réunions. Le président et le vice-président du CNE sont élus à la majorité des membres. Leurs mandats sont renouvelables. Ils sont nommés par le ministre de tutelle.

L'institution du comité interministériel à l'intégration figurant dans l'ancienne loi sur l'intégration des étrangers³⁴ a été supprimée dans la loi actuelle. Néanmoins, l'article 6 de ladite loi y fait référence en stipulant que : « l'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan d'action national »³⁵.

³² Loi concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers. In : Mémorial A N° 55 du 28 juillet 1993, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1993/0055/a055.pdf#page=2>.

³³ Comme dans le passé, le Conseil comprend aussi un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève.

³⁴ Article 19 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers, in : Mémorial A N° 55 du 28 juillet 1993.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1993/0055/a055.pdf#page=2>.

³⁵ Article 6 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. In : Mémorial A N° 209 du 24 décembre 2008.

Sur le plan local, les commissions consultatives communales pour étrangers, obligatoires dans les communes de plus de 20% d'étrangers, sont remplacées par les commissions communales d'intégration³⁶. Dorénavant, celles-ci seront obligatoires dans toutes les communes. La loi ne retient plus la composition paritaire de ces commissions. L'organisation et le fonctionnement de ces commissions sont fixés par règlement grand-ducal. Le cadre du personnel de l'OLAI a été élargi³⁷. Le personnel de l'OLAI se compose de fonctionnaires ainsi que d'employés et d'ouvriers de l'Etat et se caractérise par son interdisciplinarité et son multilinguisme. Ainsi, 43 personnes (26 femmes et 17 hommes) aux origines culturelles les plus diverses et parlant 22 langues se répartissent les nombreuses missions confiées à l'OLAI. La direction de l'OLAI est confiée à un directeur issu de la carrière supérieure.

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

3.1 Le contrôle et le suivi de l'immigration

3.1.1 Prévenir les risques d'immigration irrégulière : Point II (c) du Pacte européen

La loi sur l'immigration, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008, introduit un chapitre intitulé « Les sanctions » dans lequel les sanctions relatives à l'entrée et au séjour irrégulier ont été élargies et renforcées.

La loi prévoit une amende pour les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille qui ne se soumettent pas aux formalités administratives d'enregistrement ou de sollicitation de carte de séjour dans les délais prescrits³⁸. Des peines d'amende et/ou d'emprisonnement sont prévues pour les étrangers qui commettent des infractions à l'entrée et au séjour³⁹, qui font de fausses déclarations ou produisent des pièces falsifiées ou inexactes pour entrer sur le territoire ou pour obtenir une autorisation, un titre de séjour ou un renouvellement du titre de séjour⁴⁰.

Des peines sont également prévues pour les personnes qui, par aide directe ou indirecte, facilitent l'entrée ou le transit irréguliers, ou, dans un but lucratif, le séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers sur le territoire luxembourgeois⁴¹. Les transporteurs aériens sont punis d'une amende s'ils acheminent sur le territoire luxembourgeois des ressortissants de pays tiers démunis des documents de voyage et le cas échéant du visa requis⁴² et s'ils ont omis de transmettre à la Police Grand-Ducale les renseignements relatifs aux passagers qu'ils acheminent au Luxembourg⁴³.

³⁶ Article 23 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

³⁷ L'article 28 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg autorise le ministre à l'engagement de sept employés.

³⁸ Article 139 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration. In : Mémorial A N° 138 du 10 septembre 2008.

³⁹ Article 140 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁴⁰ Article 141 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁴¹ Article 143 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁴² Article 147 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁴³ Article 148 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

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 désireuses de quitter le Cap-Vert, d'émigrer en connaissance de cause ou de ne pas émigrer si les conditions légales ne sont pas remplies. De même, le Partenariat 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 clandestine⁴⁴.

3.1.2 Une décision d'éloignement prise par un Etat membre est applicable en tout lieu du territoire de l'UE et signalée dans le Système d'Information Schengen (mise en œuvre de la Directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement) : Point II (h) du Pacte européen

La directive 2001/40/CE du Conseil, du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers a été transposée par la loi du 21 décembre 2006 modifiant la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers de 1972⁴⁵. La loi sur l'immigration reprend cette modification⁴⁶.

Par ailleurs, la loi précitée anticipe les grandes lignes de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

En 2009, 207 personnes en séjour irrégulier ont été rapatriées. 107 personnes ont quitté le Luxembourg volontairement, dont 36 personnes avec l'assistance offerte par l'OIM. 48 personnes ont quitté le pays après avoir été placées au Centre de rétention. Enfin, 52 personnes ont été escortées au cours de leur retour forcé⁴⁷.

⁴⁴ Article 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.

⁴⁵ Loi du 21 décembre 2006, in : Mémorial A N° 230 du 27 décembre 2006.

⁴⁶ Articles 117 et 118 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration. In: Mémorial A N° 138 du 10 septembre 2008, p. 2046.

⁴⁷ Voir chapitre 3.11.2.

Eloignements (personnes) en 2009					
Nationalité	forcés (sous escorte)	après rétention (sans escorte)	volontaires		Total
			(avec ou sans assistance de l'OIM)	(avec assistance de l'OIM)	
Afrique du Sud					
Albanie	6	3	6	3	15
Algérie					
Arménie					
Belarus	2	3	3	1	8
Bénin					
Bosnie/H			3	3	3
Brésil		4	13		17
Burundi					
Cameroun		1	1		2
Canada					
Cap-Vert	1	1	1		3
Chili			2		2
Chine			1		1
Colombie		2			2
Congo (R.D.)	1	1			2
Côte d'Ivoire		1			1
Croatie		2			2
Egypte		4			4
Gambie	2				2
Géorgie					
Ghana					
Guinée (Conakry)	2	5			7
Iran			3	2	3
Jordanie	1				1
Kenya					
Kirghizstan	1	1			2
Kosovo	23	7	52	19	82
Lybie					
Macédoine		1	1	1	2
Malaisie		1			1
Maroc	1		1		2
Mexique			2		2
Moldavie					
Monténégro		2	8	4	10
Niger			1		1
Nigeria	10	2	1		13
Paraguay		1			1
Portugal		1			1
Rép. Dominicaine		1			1
Russie (Féd.)			3	2	3

Sénégal		1	1		2
Serbie		1	4	1	5
Sri Lanka					
Tunisie	2	1			3
Ukraine		1			1
TOTAL	52	48	107	36	207
Pourcentage	25,10%	23,20%	51,70%	17,40%	

Source : Direction de l'Immigration ; document de travail interne ; 2009

3.1.3 Contrôle plus efficace des frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes (...): Point III (a) du Pacte européen

Le Luxembourg n'a pas de frontière extérieure de l'Union européenne à l'exception de celle de l'aéroport.

Souhaitant contribuer à l'effort commun de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, le Luxembourg a participé dès le début et de manière constante à des opérations menées par l'Agence Frontex tant aux frontières maritimes qu'aux frontières terrestres par la mise à disposition d'avions de surveillance et le détachement temporaire de personnel.

En 2009, le Luxembourg a participé aux opérations suivantes :

- Hera 2009 (Canaries et Afrique de l'Ouest)
- Poséidon 2009 (Grèce et Méditerranée orientale)
- Nautilus 2009 (Méditerranée centrale, Malte, Lampedusa)
- JO Hammer (frontières aéroportuaires)
- JO Amazon Redux (frontières aéroportuaires)
- Jupiter 2009 (Slovaquie, Hongrie)
- Neptune 2009 (Hongrie, Slovaquie)
- Saturne 2009 (Grèce)
- Rapid Border Intervention Teams (RABIT).

3.1.4 Généraliser la délivrance des visas biométriques, renforcer la coopération entre les consulats des États membres, et créer, s'agissant des visas, des services consulaires communs (...): Point III (b) du Pacte européen

En application du règlement (CE) no 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres, le Luxembourg a introduit en août 2006 les passeports dotés d'une puce électronique stockant l'image faciale et les données alphanumériques de son détenteur. Depuis le 28 juin 2009, le Luxembourg procède à l'intégration des empreintes digitales dans la puce électronique du passeport biométrique.

En 2009, les préparatifs en vue de la mise en place du Visa Information System (VIS) ont été poursuivis de sorte que le Luxembourg sera en mesure de respecter les délais lui impartis.

Sur le plan consulaire, 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.

3.1.5 Solidarité avec les Etats membres soumis à un afflux disproportionné de migrants : Point III (d) du Pacte européen

Voir chapitres 3.1.3 et 3.2.2.

3.1.6 Déployer des outils de technologies modernes pour le contrôle des frontaliers (...): Point III (e) du Pacte européen

Afin d'assurer une gestion intégrée des frontières, les membres du Service de Contrôle à l'Aéroport (SCA) procèdent à des vérifications aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les voyageurs sont autorisés à entrer ou à quitter le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Les vérifications suivantes sont menées :

- Vérification préalable des listes « APIS » pour tous les vols en provenance d'un pays « Non Schengen »
- Comparaison des photos du document avec la physionomie du voyageur (analyse « imposteur »)
- Consultation des bases de données informatiques (Schengen Information System : SIS; Interpol; Centre informatique de l'Etat : CIE, etc.)
- Utilisation du matériel disponible dans les guichets (lampes ultra-violet, lampes diaphanoscopie, divers loupes)
- Vérification de l'authenticité d'un document officiel à l'aide de deux appareils du type « Dokucenter » modèle 4500. 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
- Tous les guichets opérationnels du Terminal A sont équipés conformément au Code Frontières Schengen avec un lecteur de document « passeport reader » de la « Bundesdruckerei » permettant de vérifier les détails suivant :
 - lecture de la MRZ (Machine Readable Zone) ;
 - lecture du chip intégré et de son contenu ; comparaison du contenu du chip intégré avec les données inscrites sur le document de voyage.

Plusieurs actions ont été mises en œuvre afin de mettre en place des outils destinés à la connexion au système européen 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 des outils de contrôle aux frontières dotés des technologies biométriques et des outils de capture des informations biométriques.

Le Luxembourg a décidé de mettre en œuvre les priorités stratégiques suivantes du Fonds pour les frontières extérieures 2007-2013⁴⁸:

- Poursuite de la mise en place progressive du système commun de gestion intégrée des frontières.
- Soutien à la délivrance de visas et à la lutte contre l'immigration clandestine par les services consulaires des États membres dans les pays tiers.
- Mise en place des systèmes informatiques requis par la réglementation communautaire concernant les frontières extérieures et les visas (VIS et SIS).
- Application de la réglementation communautaire concernant les frontières extérieures et les visas, et notamment du code frontières Schengen et du code européen sur les visas.

Les deux projets suivants ont été financés au titre des programmes annuels 2007 et 2008 du Luxembourg :

- Adaptation du système informatique national relié au SIS, rendue nécessaire par l'intégration des nouveaux États membres dans l'espace Schengen.
- Amélioration des outils informatiques de contrôle des frontières à l'aéroport de Luxembourg, destinée à accélérer la vérification des passeports.

3.1.7 *Approfondir la coopération avec les pays d'origine ou de transit pour le renforcement du contrôle de la frontière extérieure (...): Point III (f) du Pacte européen*

Rien à signaler.

3.1.8 *Le contrôle et le suivi de l'immigration: Informations complémentaires*

Le 28 octobre 2009 a eu lieu un débat d'orientation sur le Programme de Stockholm à la Chambre des Députés. Trois motions ont été présentées lors de ce débat⁴⁹. Une des motions introduite par un député de l'opposition invite le gouvernement à intervenir en vue d'abandonner les projets d'enregistrement électronique des entrées et sorties du territoire des Etats membres de l'Union européenne. Dans les autres motions, les députés expriment le souci de voir garantie la protection de la vie privée et des données personnelles. La motion soutenue par certains députés de la majorité invite le gouvernement à appuyer les initiatives « pour une gestion meilleure et plus solidaire

⁴⁸ http://ec.europa.eu/luxembourg/news/frontpage_news/585_fr.htm.

⁴⁹ Motion de Madame Christine Doerner, *Modalités de mise en place d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, 28 octobre 2009, Motion de Monsieur Xavier Bettel, *Mise en place d'un cadre législatif sur l'échange d'informations et la protection des données personnelles avant l'adoption du programme de Stockholm*, 28 octobre 2009, Motion de Monsieur Xavier Bettel, *Garantie du principe de libre circulation et du secret bancaire avant l'adoption du programme de Stockholm*, 28 octobre 2009, www.chd.lu.

des questions d'immigration et d'asile et notamment par la mise en place de mécanismes permettant l'immigration légale vers l'Union européenne »⁵⁰.

3.2 Le droit d'asile et la protection des réfugiés

En 2009, 333 demandes de protection internationale ont été enregistrées, contre 299 en 2008. 45% des dossiers concernent des personnes venant de pays européens. Dans 75 dossiers, le statut de réfugié selon la Convention de Genève a été accordé (152 individus concernés) contre 93 (107 individus concernés) l'année précédente.

3.2.1 Inviter la Commission à présenter des propositions en vue d'instaurer, si possible en 2010 et au plus tard en 2012, une procédure d'asile unique comportant des garanties communes et d'adopter des statuts uniformes de réfugié d'une part, de bénéficiaire de la protection subsidiaire, d'autre part : Point IV (b) du Pacte européen

Dans le programme gouvernemental de juillet 2009, le gouvernement réaffirme sa volonté de soutenir le développement d'une politique européenne dans le domaine de l'asile⁵¹. La transposition des directives en est l'expression concrète.

3.2.2 Solidarité avec les Etats membres confrontés à un afflux massif de demandeurs d'asile (...): Point IV (c) du Pacte européen

Le Luxembourg participe au projet pilote de réallocation de réfugiés reconnus en Malte. Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a déclaré en vouloir accueillir six⁵².

Afin d'appuyer les Etats membres confrontés à un afflux massif, le Luxembourg a détaché temporairement des agents de la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères ainsi que de la Police Grand-Ducale dans le cadre de sa participation aux opérations de l'Agence Frontex⁵³.

3.2.3 Renforcer la coopération avec le HCR afin d'assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire des Etats membres de l'Union européenne (...): Point IV (d) du Pacte européen

Le Luxembourg participe au projet de réinstallation pour les réfugiés irakiens reconnus par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR). Dans ce cadre, le Luxembourg a accueilli 28 personnes, dont 25 en provenance de la

⁵⁰ Motion de Madame Christine Doerner, *Modalités de mise en place d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, 28 octobre 2009, www.chd.lu.

⁵¹ Programme gouvernemental, p. 22.

⁵² Interview avec Monsieur le Ministre Nicolas Schmit. *Zwischen Herz und Verstand*, In : *Tageblatt* du 9 novembre 2009, p. 13.

⁵³ Voir chapitre 3.1.3 pour la mise à disposition de ressources matérielles et humaines.

Syrie et 3 en provenance de la Jordanie. Les 7 familles sont arrivées au Luxembourg entre octobre et décembre 2009⁵⁴.

Dans son programme gouvernemental, le nouveau gouvernement affirme son intention de participer, dans la mesure du possible, à des opérations de réinstallation de réfugiés⁵⁵.

3.2.4 Délivrer aux personnels chargés des contrôles aux frontières extérieures une formation aux droits et obligations en matière de protection internationale : Point IV (e) du Pacte européen

Rien à signaler.

3.2.5 Le droit d'asile et la protection des réfugiés : informations complémentaires

L'année 2009 est marquée par la publication de deux études dont les résultats ont été présentés lors d'une journée d'étude sur l'asile, organisée le 2 avril 2009 par l'UNHCR en collaboration avec l'Université du Luxembourg. Une étude porte sur l'accès au travail et à l'apprentissage des demandeurs de protection internationale (ci-après désignés DPI) et des bénéficiaires du statut de tolérance, l'autre sur la jurisprudence en matière de reconnaissance du statut de réfugié.

L'accès au travail des DPI et des bénéficiaires de la mesure de tolérance est réglé par les articles 14 et 22 de la loi sur l'asile. L'article 14 de la loi prévoit un accès au marché de l'emploi pour les DPI au cas où le ministre n'a pas statué sur la demande dans les neuf mois du dépôt de la demande. Le ministre peut délivrer une autorisation d'occupation temporaire (ci-après désignée AOT) d'une durée de six mois, renouvelable, qui s'étend jusqu'au moment où la demande est définitivement rejetée.

Selon l'article 22 de ladite loi, le DPI débouté peut bénéficier d'une mesure de tolérance si l'exécution matérielle de l'éloignement est impossible en raison de circonstances de fait. Les bénéficiaires de la mesure de tolérance peuvent aussi accéder au marché de l'emploi sur base de l'octroi d'une AOT. Les AOT sont valables pour un employeur déterminé et pour une seule profession. Le ministre peut refuser l'octroi d'une AOT compte tenu de la priorité d'embauche communautaire.

L'étude sur l'accès au travail et à l'apprentissage des DPI et des bénéficiaires du statut de tolérance⁵⁶ montre le peu d'effectivité du système d'accès au travail via les autorisations d'occupation temporaire (AOT). Seul 1/3 des personnes éligibles avait introduit une demande d'AOT et seulement 4 DPI en possédaient une. Les personnes interrogées attribuent ces difficultés à la précarité de leur statut, à la lourdeur des démarches administratives ainsi qu'à l'incertitude liée aux demandes d'AOT (traitement des demandes, durée, etc.).

⁵⁴ 20 personnes ont été accueillies le 11 novembre 2009. 3 personnes étaient déjà arrivées auparavant et 5 personnes sont arrivées le 18 novembre 2009.

⁵⁵ Programme gouvernemental, p. 22.

⁵⁶ Besch, Sylvain (2009) : *Etude sur l'accès à l'emploi et à l'apprentissage des DPI et des bénéficiaires d'une attestation de tolérance*,. In : Gerkrath, Jörg (ed.): *Droit d'asile au Grand-Duché de Luxembourg et en Europe. Développements récents*. Editions Larcier, Belgique, Collection de la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance de l'Université du Luxembourg, p. 29-48.

Pour améliorer leur situation, le LFR⁵⁷ a demandé à ce qu'on facilite l'accès au marché de l'emploi pour les DPI et pour les bénéficiaires de mesures de tolérance à travers différentes mesures. Elles consistent à permettre l'accès à l'emploi au bout de six mois après le dépôt de la demande, à permettre aux personnes concernées d'introduire elles-mêmes leur demande d'AOT alors qu'actuellement cette démarche revient à l'employeur, ou encore à améliorer l'information à destination des personnes concernées ou des employeurs.

Une deuxième étude réalisée par l'UNCHR porte sur la jurisprudence de 131 décisions rendues par le Tribunal administratif entre le 15 septembre 2007 et le 15 mars 2008⁵⁸. Elle conclut qu'il faut améliorer la qualité et la cohérence des dites décisions avec le droit d'asile européen et international; elle appelle aussi à tenir compte des lignes de conduite et des recommandations de l'UNHCR sur l'interprétation des différents concepts juridiques contenus dans la Convention de Genève. Elle soulève encore la question de la formation spécifique et de la spécialisation des juges administratifs, à l'instar de ce qui existe dans les pays limitrophes, ainsi que celle des ressources nécessaires des juridictions.

Finalement, l'étude met en évidence que la charge de la preuve repose essentiellement sur le demandeur alors qu'en matière de protection internationale cette charge doit reposer à la fois sur le DPI et sur l'autorité compétente. L'UNHCR constate une interprétation trop restrictive de la définition de réfugié, de la crainte raisonnable de persécution ou d'autres notions qui sont à la base de l'octroi de la protection internationale, telles la prise en compte insuffisante du lien entre persécution antérieure et crainte actuelle de persécution ou l'absence de prise en considération de la situation individuelle du demandeur ou du contexte du pays d'origine.

Souvent, les actes de persécution ne sont pas considérés comme suffisamment graves par le tribunal ou considérés comme des actes isolés qui ne méritent pas la qualification d'acte de persécution. Ainsi par exemple, les actes de persécution - par exemple des violences subies en raison d'un refus de mariage forcé - commis par des personnes privées ne sont pas considérés comme actes de persécution au sens de la Convention de Genève.

L'étude de l' UNHCR a également permis de mettre la lumière sur les problèmes subsistant en matière d'octroi de protection subsidiaire et plus particulièrement sur l'exigence de la preuve du caractère individuel de cette menace qui est requise par la jurisprudence luxembourgeoise.

Le premier Président du Tribunal administratif⁵⁹ a fait savoir que contrairement aux

⁵⁷ Lëtzebuenger Flüchtlingsrot, Document distribué lors de la Conférence de presse du 13 mai 2009.

⁵⁸ UNHCR, *Etude de jurisprudence du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg en matière de protection internationale*, in : Gerkrath, Jörg (ed.): *Droit d'asile au Grand-Duché de Luxembourg et en Europe. Développements récents*. Editions Larcier, Belgique, Collection de la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance de l'Université du Luxembourg, pp. 61-132.

⁵⁹ Sünner, Marc, *Le contentieux de l'asile et le rôle du juge au Luxembourg*. In: Gerkrath, Jörg (ed.): *Droit d'asile au Grand-Duché de Luxembourg et en Europe. Développements récents*. Editions Larcier, Belgique, Collection de la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance de l'Université du Luxembourg, pp. 133-154. Sünner, Marc, *Le contentieux de la protection internationale devant les juridictions*

pays voisins, les juridictions administratives luxembourgeoises sont des juridictions généralistes traitant des décisions individuelles et réglementaires dans des matières administratives aussi diverses que l'urbanisme, les impôts directs, les marchés publics, le droit des étrangers et de l'immigration ainsi que celui du droit d'asile.

Le contentieux de l'asile représente une charge importante pour les juridictions administratives ; en effet, sur 1.002 jugements rendus par le tribunal en 2007, 314 concernaient l'asile et sur les 822 jugements rendus en 2008, 220 jugements étaient voués à l'asile. En y englobant les affaires relatives au droit des étrangers (séjour, rétention, éloignement), le taux avoisine les 50%.

Le LFR⁶⁰, en se basant sur l'étude de la jurisprudence, a demandé aux autorités et aux juridictions à veiller à une meilleure application du droit d'asile au Luxembourg, surtout lors de la procédure de détermination de la qualité de réfugié. Il leur est également recommandé de prendre plus spécifiquement en compte les lignes de conduite et les positions exprimées par l'UNHCR sur l'interprétation des différents concepts juridiques contenus dans la Convention de Genève.

Dans son mémorandum adressé aux partis politiques avant les élections législatives, la plateforme migration et intégration a demandé, quant à elle, une évaluation de la législation sur l'asile.

3.3 Les mineurs non accompagnés (et autres groupes vulnérables)

La loi sur l'asile et la loi sur l'immigration contiennent différentes dispositions portant sur les mineurs non-accompagnés⁶¹.

En 2009, la question des mineurs non-accompagnés est abordée dans plusieurs avis relatifs au projet de loi relatif à la création et à l'organisation du Centre de rétention. Ainsi, le LFR déplore que le projet de loi⁶² ne traite pas des mineurs non-accompagnés. La Commission consultative des droits de l'Homme (ci-après désignée CCDH⁶³) pose la question des besoins particuliers des groupes vulnérables. Les deux organes s'accordent à dire que les mineurs non-accompagnés ne doivent pas être retenus dans une structure fermée.

Le Conseil d'Etat soulève la question s'il ne conviendrait pas d'exclure les mineurs non-accompagnés du régime disciplinaire⁶⁴. La commission parlementaire, en se référant aux dispositions de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, amende le projet de loi en rajoutant un paragraphe sur la

administratives. In: Weltflüchtlingstag, Journée Mondiale des Réfugiés, Luxemburger Wort du 19 juin 2009.

⁶⁰ Lëtzebuurger Flüchtlingsrot, Document distribué lors de la Conférence de presse du 13 mai 2009.

⁶¹ European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Policy Analysis Report on Migration and Asylum 2008, p. 38.

⁶² Avis du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot, in : Document parlementaire N°5947², p.2.

⁶³ Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme. In : Document parlementaire N°5947⁴, p. 2-3.

⁶⁴ Avis du Conseil d'Etat, in : Document parlementaire N°5947³, p. 8.

situation des personnes vulnérables⁶⁵.

3.4 L'immigration économique

Le marché de l'emploi intérieur⁶⁶ est largement dominé par l'emploi transfrontalier issu de la Grande Région. Au 31 mars 2009, la population active (actifs salariés et indépendants) du Luxembourg est composée de 69% d'étrangers et de 31 % de Luxembourgeois.

Le type de population active au 31 mars 2009 (%)	
Résidents luxembourgeois	31%
Résidents étrangers Union européenne	24%
Résidents étrangers pays tiers	3%
Frontaliers	42%
Total	100%

Source: IGSS, 31 mars 2009

Le marché de l'emploi intérieur bénéficie d'un apport important d'étrangers (résidents étrangers et frontaliers) et enregistre une forte augmentation des frontaliers au cours des deux dernières décennies, une part stable de résidents étrangers (augmentation importante en termes de chiffres absolus) et une part régressive de nationaux (les chiffres absolus ont sensiblement augmenté). Le tableau ci-dessous représente l'évolution du marché de l'emploi intérieur de 1997 à 2009.

Evolution du marché de l'emploi intérieur : type de salariés en %															
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2007	2008	2009
Luxembourgeois	42	41	39	38	36	35	34	33	33	32	31	29	31	29	29
Résidents étrangers Union européenne	25	25	25	25	25	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Résidents étrangers pays tiers	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Frontaliers	30	32	33	35	37	38	39	39	40	41	43	44	43	44	44

Source: IGSS, au 31 mars de chaque année

La croissance de l'emploi frontalier est nettement plus élevée que celle des résidents

⁶⁵ Amendements adoptés par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration, 9 avril 2009. In : Document parlementaire N°5947³, p. 2. Rapport de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration du 29 avril 2009. In : Document parlementaire N°5947⁷ du 8 mai 2009.

⁶⁶ Le marché de l'emploi intérieur englobe tous les salariés qui travaillent au Luxembourg, indépendamment de leur pays de résidence, alors que le marché de l'emploi national inclut tous les salariés habitant au Luxembourg indépendamment de leur lieu de travail.

étrangers ou luxembourgeois:

Croissance de l'emploi salarié (en %)									
	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Croissance totale de l'emploi:	5.6	5.6	3.1	2.2	2.5	2.9	3.9	4.1	
Seuls résidents	3.3	2.9	1.6	1.1	1.2	1.2	2.3	1.7	
Résidents luxembourgeois	1.5	1.5	1.1	0.2	0.4	0.5	0.9	0.2	
Résidents étrangers	4.7	4.7	4.2	2.1	2.2	2.2		3.5	
EU 15								3.1	
NEM (10)								-0.2	
NEM (2)								19.3 ⁶⁷	
Non-UE								7.3	
Frontaliers	11.2	12.3	7.2	4.0	4.5	5.4	6.2	7.4	

Source : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2006, tableau 17, p. 45

3.4.1 Mettre en œuvre des politiques d'immigration professionnelle (...): Point I (a) du Pacte européen

La loi sur l'immigration a réformé l'immigration aux fins d'exercice d'une activité salariée ou indépendante au Luxembourg.

Elle introduit l'autorisation de séjour en vue d'une activité salariée et met fin au double système autorisations de séjour/permis de travail. Par ailleurs, la demande de l'autorisation de séjour aux fins de travail doit être introduite par l'intéressé alors qu'auparavant la demande de permis de travail devait être introduite par l'employeur. Selon l'ancienne législation⁶⁸, le premier permis de travail n'était valable que pour un seul employeur et une seule profession, alors qu'avec la nouvelle loi, la personne autorisée à travailler peut exercer une activité professionnelle dans un secteur et pour une seule profession, mais auprès de tout employeur.

Le régime général de l'autorisation de séjour en vue d'une activité salariée⁶⁹ retient quatre conditions pour pouvoir bénéficier de cette autorisation de séjour :

- la priorité d'embauche communautaire,
- les qualifications requises pour l'exercice de l'activité,
- un contrat de travail pour un poste déclaré vacant auprès de l'Administration

⁶⁷ De facto, il s'agit d'une augmentation de 49 personnes : 254 en 2006 et 303 en 2007.

⁶⁸ Loi du 28 mars 1972 concernant, l'entrée et le séjour des étrangers, le contrôle médical des étrangers, l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère. In: Mémorial A N°24 du 13 avril 1972, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1972/0024/a024.pdf#page=2>.

⁶⁹ Article 42(1) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

- de l'Emploi (ci-après désignée ADEM),
- la condition selon laquelle l'exercice de l'activité économique doit servir les intérêts économiques du pays.

Ces conditions sont vérifiées par l'Administration de l'Emploi et la Commission Consultative pour Travailleurs Salariés (ci-après désignée CCTS) déterminées par règlement grand-ducal.⁷⁰ S'il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauchage communautaire et si l'activité visée sert les intérêts économiques du pays, le ministre peut accorder une autorisation de séjour au ressortissant d'un pays tiers qui se propose de travailler dans un secteur ou une profession caractérisés par des difficultés de recrutement, à déterminer par règlement grand-ducal. Ces demandes sont dispensées de l'avis de la CCTS : Art. 42.3).

Selon les chiffres provisoires disponibles, la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères a délivré en 2009 au total 1.339 autorisations de séjour temporaire (AST), 8.098 titres de séjour (TS) (1^{ers} titres et renouvellements) ainsi que 427 autorisations de travail (AT) pour citoyens roumains et bulgares, frontaliers et membres de famille travaillant à temps partiel ou effectuant un apprentissage initial, dont :

Catégorie	Type	Autorisation de séjour temporaire	Titre de séjour	Autorisation de travail
Travailleur salarié		116	1815	471
Travailleur salarié détaché		12	23	1
Travailleur salarié transféré		129	167	12
Travailleur hautement qualifié		107	195	13
Travailleur indépendant		7	87	

Source : Direction de l'Immigration ; document de travail interne ; 2009

Le nouveau gouvernement déclare dans le programme gouvernemental de juillet 2009 vouloir fonder « sa politique d'immigration sur une analyse des besoins en termes de marché de travail et d'intérêt économique du pays, analyse qui devra être menée de concert avec d'autres acteurs concernés, y inclus les ministères compétents pour l'économie, les classes moyennes, le travail, la recherche, l'enseignement supérieur et la sécurité sociale. L'objectif est d'adapter l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise, dans le plein respect des engagements européens et internationaux auxquels le Luxembourg souscrit »⁷¹. A cette fin, il a mis en place un groupe de réflexion interministériel chargé d'élaborer des lignes directrices et des recommandations pour une politique d'immigration proactive et cohérente prenant en compte les intérêts de l'économie luxembourgeoise et la situation actuelle et future du marché de l'emploi. La première réunion de ce groupe a eu lieu le 9 décembre 2009.

⁷⁰ Article 43 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁷¹ Programme gouvernemental, p. 21.

3.4.2 Renforcer l'attractivité de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés et de prendre de nouvelles mesures pour faciliter davantage l'accueil des étudiants et des chercheurs : Point II (b) du Pacte européen

La loi sur l'immigration prévoit une procédure plus rapide et des conditions plus favorables en matière d'accès au marché de l'emploi pour le travailleur hautement qualifié⁷². Ces allègements s'appliquent aux emplois nécessitant des connaissances ou capacités professionnelles particulières et aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur ou disposant d'une expérience professionnelle spécialisée d'au moins 5 ans et touchant une rémunération équivalant au moins au triple du salaire social minimum pour travailleur non qualifié.

A l'inverse des autres travailleurs salariés, le travailleur hautement qualifié ne doit que justifier des conditions légales d'entrée sur le territoire, d'un contrat de travail correspondant aux qualifications requises et d'une rémunération au moins égale à un montant équivalant à trois fois le montant du salaire social minimum pour travailleur non qualifié⁷³. L'avis de l'ADEM et de la CCTS n'est pas requis. Par ailleurs, la personne concernée peut se voir délivrer un titre de séjour d'une durée maximale de trois ans, renouvelable sur demande, pour une nouvelle durée de trois ans. Cet article entend anticiper la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. A l'inverse du travailleur salarié, le travailleur hautement qualifié est autorisé à se faire accompagner par les membres de sa famille (conjoint ou partenaire et enfants célibataires de moins de 18 ans) lors de l'entrée sur le territoire.

La loi sur l'immigration transpose la directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat et la directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

L'autorisation de séjour de l'étudiant est accordée par le ministre à des fins d'études au ressortissant de pays tiers admis dans un établissement d'enseignement supérieur la condition de disposer de ressources suffisantes pour couvrir ses frais de séjour et de couverture par une assurance maladie. Les ressources suffisantes mensuelles doivent correspondre à au moins 80% du montant du revenu minimum garanti⁷⁴. Dans l'appréciation des ressources, les avantages matériels tels que le logement gratuit ou les revenus tirés de l'activité salariée exercée par l'intéressé sont également pris en compte. L'activité salariée est limitée⁷⁵ à une durée maximale moyenne de dix heures

⁷² Article 45 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁷³ Article 1 du règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, in : Mémorial A N° 145 du 29 septembre 2008.

⁷⁴ Article 4 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁷⁵ La limitation de la durée maximale de dix heures par semaine ne s'applique pas aux activités salariées exercées durant les vacances scolaires, aux travaux de recherche effectués par l'étudiant en vue de l'obtention d'un doctorat au sein de l'établissement d'enseignement supérieur ou au sein d'un organisme de recherche agréé. Les contrats de travail qui lient les assistants à l'Université du

par semaine sur une période d'un mois, sous condition d'être inscrit à une formation menant au grade de master ou d'un doctorat. Les étudiants inscrits à des formations menant au brevet de technicien supérieur ou au grade de bachelier n'y sont autorisés qu'après avoir accompli les deux premiers semestres de leurs études, à moins que le travail rémunéré qu'ils entendent exercer ait lieu au sein de l'établissement d'enseignement supérieur où ils sont inscrits. En 2009, 129 nouvelles autorisations de séjour pour étudiant et 204 titres de séjour (1^{ers} titres et renouvellements) ont été délivrées.

Par ailleurs, le gouvernement soutient les programmes d'échange d'étudiants de l'Université du Luxembourg prévus dans des accords cadres (Erasmus).

Le gouvernement luxembourgeois entend développer le capital humain scientifique afin de promouvoir la recherche au Luxembourg. A cette fin, il s'efforce de créer un environnement propice à l'essor de l'emploi scientifique et technologique permettant de favoriser les perspectives de carrière et la mobilité⁷⁶. La loi sur l'immigration instaure l'autorisation de séjour aux fins de mener un projet de recherche. Celle-ci peut être accordée par le ministre au ressortissant de pays tiers titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur donnant accès aux programmes de doctorat, s'il présente une convention d'accueil signée avec un organisme de recherche agréé, ainsi qu'une attestation de prise en charge. S'il satisfait à ces conditions, il obtient un titre de séjour pour chercheur valable pour la durée d'un an, sinon pour la durée du projet de recherche. Le chercheur est autorisé à se faire accompagner par les membres de sa famille (conjoint ou partenaire et enfants célibataires de moins de 18 ans lors de l'entrée sur le territoire. En 2009, 15 personnes ont bénéficié d'une autorisation de séjour en tant que chercheur, 15 personnes d'un titre de séjour et 56 personnes d'une autorisation de travail en tant que chercheur.

La loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche⁷⁷, permet au gouvernement de développer un cadre et des conditions de travail susceptibles d'attirer davantage de jeunes chercheurs au Luxembourg. Un nouveau système d'aides à la formation-recherche (AFR) prévoyant deux modes de fonctionnement a été mis en place : l'étudiant peut être *boursier* sans sécurité sociale ou *salarié* d'un institut de recherche avec une sécurité sociale ordinaire. La règle de prouver l'existence d'un contrat de travail entre le chercheur et son établissement d'accueil avec couverture sociale constitue un point fort de la réforme du système d'aide.

3.4.3 Informations complémentaires

En décembre 2009, le Luxembourg atteint un taux de chômage de 6.3%⁷⁸, constituant le taux le plus élevé jamais enregistré dans le pays jusqu'à cette date. Les premiers chiffres relatifs à l'impact de la crise sur la situation de l'emploi révèlent une progression ralentie de l'emploi salarié intérieur⁷⁹.

Luxembourg en vertu de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg échappent également à cette limitation.

⁷⁶ Programme gouvernemental, p.87.

⁷⁷ Mémorial A N°136 du 8 septembre 2008.

⁷⁸ Administration de l'Emploi, Bulletin Luxembourgeois de l'Emploi N°12, décembre 2009.

⁷⁹ Statec, note de conjoncture N°2-09.

Taux de variation interannuelle de l'emploi		
Mois	Emploi salarié intérieur	Emploi national
Décembre 2007	5.2	3
Décembre 2008	4	2.9
Décembre 2009	-0.4	0.4

Note de lecture : Entre décembre 2007 et décembre 2008, l'emploi intérieur a progressé de 5.2%.

Source : Direction de l'Immigration ; document de travail interne ; 2009

Depuis 2009 :

- l'emploi intérieur diminue sensiblement ;
- l'emploi diminue dans les services aux entreprises et dans les secteurs financiers ;
- l'emploi augmente dans les services non marchands (administration, éducation, santé, etc.) ;
- l'emploi intérimaire diminue de manière considérable ;
- les frontaliers ayant perdu leur emploi sont en hausse.

Les travailleurs frontaliers qui ont davantage profité de l'essor économique et des créations d'emploi ces dernières années, sont les premiers touchés par la crise économique au Luxembourg, dans la mesure où ils sont majoritairement présents dans les secteurs les plus affectés par la crise : industrie, finances, services aux entreprises et surtout le travail intérimaire. A l'opposé, les travailleurs résidents sont davantage présents dans les secteurs non-marchands.

Les ressortissants de pays tiers sont proportionnellement surreprésentés parmi les demandeurs d'emploi si l'on considère leur poids dans la population active. La progression des ressortissants de pays tiers parmi les demandeurs d'emploi est plus importante que celle des Luxembourgeois, mais moins importante que celle des citoyens de l'Union européenne⁸⁰.

⁸⁰ Voir Annexe : Demandeurs d'emploi selon la nationalité, enregistrés à l'ADEM.

Evolution des demandeurs d'emploi enregistrés à l'ADEM 2008-2009				
	31 déc. 2009	31 déc. 2008	Variation inter-annuelle (chiffres absolus)	Taux de variation inter-annuelle (%)
Luxembourgeois	4.466	3.619	847	23.4%
Citoyens de l'Union européenne	8.432	6.390	2.042	32 %
Ressortissants de pays tiers	1.918	1.502	416	27.7%
Total	14.816	11.511	3.305	28.7%

Source : ADEM

3.4.4 Ne pas aggraver la fuite des cerveaux (...) : Point I (c) du Pacte européen

Dans la perspective de favoriser la migration circulaire, la loi sur l'immigration a introduit une disposition permettant l'octroi d'une autorisation de séjour pour travailleur salarié valable pour une durée maximale de deux ans non renouvelable, au ressortissant de pays tiers autorisé au séjour en tant qu'étudiant, à condition d'avoir réussi ses études au Luxembourg et dans la mesure où il souhaite, dans la perspective de son retour dans son pays d'origine, compléter sa formation académique par une première expérience professionnelle servant les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg et de son pays d'origine⁸¹.

Dans le cadre du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert⁸² signé en 2008, le Luxembourg s'est engagé à étudier la possibilité de mettre en place des mécanismes d'une migration circulaire avec le Cap-Vert.

3.5 Le regroupement familial

3.5.1 Mieux réguler l'immigration familiale (...) : Point I (d) du Pacte européen

Le programme gouvernemental de 2009⁸³ atteste la volonté du gouvernement de mieux réguler l'immigration familiale.

La loi sur l'immigration transpose en droit national :

⁸¹ Article 59 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁸² Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert, Communiqué du 5 juin 2008.

⁸³ Programme gouvernemental, p. 21.

- la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ;
- la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

Elle prévoit de ce fait les conditions au regroupement familial pour les membres de famille d'un citoyen de l'Union européenne et de ressortissants de pays tiers. Elle contient également des dispositions spécifiques pour les personnes qui ne peuvent pas prétendre au regroupement familial mais dont les liens personnels ou familiaux, appréciés notamment au regard de leur intensité, ancienneté et stabilité, sont tels que le refus d'autoriser le séjour porterait atteinte au droit de sa vie privée et familiale et serait disproportionné eu égard aux motifs de refus.

En 2009, la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères a délivré 1.819 nouvelles cartes de séjour pour membres de famille d'un citoyen de l'UE, 394 autorisations de séjour pour membre de famille d'un ressortissant de pays tiers et 3.391 titres de séjour pour membre de famille d'un ressortissant de pays tiers (1^{ers} titres et renouvellement).

Le regroupement familial d'un membre de famille d'un ressortissant de pays tiers est soumis à la condition d'un délai d'attente de 1 an (sauf catégories spéciales comme le travailleur hautement qualifié, le travailleur transféré et le chercheur par exemple), de ressources stables, régulières et suffisantes, d'un logement approprié et d'une couverture d'une assurance-maladie. La loi ne contient pas d'autres conditions relatives à l'intégration des membres de la famille rejoignante.

Le niveau des ressources⁸⁴ du ressortissant de pays tiers qui sollicite le regroupement familial des membres de sa famille est apprécié par référence au salaire social minimum d'un travailleur non qualifié. Si le niveau de ressources requis du demandeur n'est pas atteint, le ministre peut néanmoins émettre une décision favorable en tenant compte de l'évolution de la situation de l'intéressé, notamment par rapport à la stabilité de son emploi et à ses revenus ou par rapport au fait qu'il est propriétaire de son logement ou en jouit à titre gratuit.

L'appréciation des ressources prend en compte les revenus provenant d'une activité salariée ou indépendante, y compris les revenus de remplacement, de même que les revenus provenant du patrimoine. Outre les ressources personnelles du demandeur, les ressources du conjoint qui alimentent de manière stable le budget de la famille sont également considérées.

La condition de logement approprié⁸⁵ prévue par la loi est définie par le règlement grand-ducal du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou

⁸⁴ Article 6 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁸⁵ Article 6 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location. La preuve que le demandeur dispose d'un logement approprié peut notamment être rapportée par tout document attestant sa qualité de propriétaire ou de locataire du logement.

Afin d'encadrer le regroupement familial, le programme « Migrer les yeux ouverts » mis en place en 2006 au Cap-Vert par la coopération luxembourgeoise, vise entre autres la familiarisation des futurs migrants capverdiens bénéficiaires du regroupement familial avec les réalités sociales, linguistiques et autres de la vie sociale luxembourgeoise. Un guichet visa a été mis en place à l'Ambassade du Luxembourg permettant l'accueil et l'information des candidats au regroupement familial.

Une des conséquences de ce programme a été que certains jeunes capverdiens n'ont pas rejoint leurs parents au Luxembourg par crainte des difficultés scolaires qu'ils allaient éventuellement rencontrer⁸⁶.

3.6 Autres migrations légales

3.6.1 Améliorer l'information sur les possibilités et les conditions de l'immigration légale : Point I (f) du Pacte européen

Dès le 1^{er} octobre 2008, date d'entrée en vigueur de la loi sur l'immigration, le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration a diffusé des informations utiles sur cette loi tant sur son propre site internet que sur celui du guichet de l'Etat luxembourgeois⁸⁷.

Le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration a mis à jour son site, en particulier la rubrique *immigration* renseignant sur les possibilités d'immigration légale au Luxembourg et a actualisé les formulaires relatives à l'entrée et le séjour téléchargeables sur le site du ministère.

Par ailleurs, un des objectifs du projet avec le Cap-Vert « Migrer les yeux ouverts » 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. Ce projet tend également à renforcer les contacts entre le Cap-Vert et la diaspora capverdienne au Luxembourg à travers les sociétés civiles des deux pays. Le 21 novembre 2008, le Luxembourg et le Cap-Vert ont signé un protocole d'accord relatif à la deuxième phase du projet.

⁸⁶ Réponse du Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration et du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire à question N°2961 de Monsieur Félix Braz concernant Projets-pilote visant les migrants originaires du Cap vert et du Mali, Compte rendu des séances publiques N°4, session 2009-2009, p.71.

⁸⁷ <http://www.guichet.public.lu>.

3.6.2 Améliorer l'information sur les possibilités et les conditions de l'immigration légale : informations complémentaires

Dans son rapport d'activité 2008/2009⁸⁸, le médiateur relève des difficultés d'ordre structurel du service des étrangers de la Direction de l'immigration. Il demande une amélioration de l'accessibilité aux informations du Service des étrangers de la Direction de l'Immigration, que ce soit aux guichets du service ou par téléphone.

3.6.3 Autres migrations légales : Informations complémentaires

La loi sur l'immigration permet au ministre d'attribuer des autorisations de séjour pour raisons privées au ressortissant de pays tiers⁸⁹ qui:

- rapporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources ;
- ne remplit pas les conditions du regroupement familial, mais dont les liens personnels ou familiaux, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait atteinte au droit de sa vie privée et familiale qui serait disproportionnée au regard des motifs de refus ;
- fait valoir des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité.

En 2009, la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères a délivré 101 autorisations de séjour temporaire pour des raisons privées et 386 titres de séjour (1^{ers} titres et renouvellements).

Le séjour pour soins médicaux des citoyens de l'Union européenne est défini par règlement (CEE) 1408/1971⁹⁰. Tous les citoyens de l'Union européenne disposant d'une carte de santé européenne ont accès à des prestations de soins d'urgence dans les secteurs ambulatoire et hospitalier en Europe. Pour ce qui est des soins ambulatoires, les patients peuvent consulter dans un autre Etat membre sans autorisation préalable, tout en sachant qu'ils risquent d'être remboursés en-dessous de leur tarification habituelle.

Quant aux interventions programmées et autorisées préalablement, elles sont remboursées aux tarifs du pays d'assurance. Certains ascendants d'immigrés ouvriers se font ainsi opérer sous la formule d'une « intervention d'urgence » au Luxembourg, qui, avec la Norvège et la Suisse, constitue le pays le plus cher en matière de soins de santé.⁹¹ Ainsi, les patients-ascendants non-résidents recourent à des formules d'urgence avec un séjour de moins de 3 mois au Luxembourg.

⁸⁸ Ombudsman : *Rapport d'activités du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009*, <http://www.ombudsman.lu/index.php>.

⁸⁹ Article 78(1) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁹⁰ Règlement (CEE) No 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

⁹¹ OCDE, 2008.

3.7 L'intégration

3.7.1 Favoriser l'intégration harmonieuse selon les principes de base communs (...): Point I (g) du Pacte européen

La loi sur l'intégration définit l'intégration comme « *un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche. L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun*⁹² ».

Les missions de l'OLAI sont élargies et confèrent une base légale à la lutte contre les discriminations comme élément essentiel de la politique de l'accueil et de l'intégration⁹³. Le gouvernement invite l'OLAI à continuer le travail de sensibilisation et d'information en matière de lutte contre toutes sortes de discriminations, promouvant notamment une approche intégrée des questions de discrimination dans tout ce qui a trait à la prise de décision⁹⁴.

L'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations. Le projet de plan qui doit être approuvé par le gouvernement identifie les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre⁹⁵.

Basé sur les principes de base communs de la politique d'intégration de l'Union européenne, le plan d'action s'orientera sur les missions et attributions de l'OLAI, à savoir l'accueil, l'intégration, la lutte contre les discriminations et le suivi des migrations.

Le mercredi 9 décembre 2009, la ministre de la Famille et de l'Intégration a invité la société civile à un forum de consultation organisé par l'OLAI.

Près de 200 participants représentants d'associations, organismes et institutions luxembourgeoises œuvrant en faveur de l'intégration ou de la lutte contre les discriminations se sont réunis à la Chambre de commerce pour discuter des objectifs proposés dans le cadre dudit plan d'action national.

Ce forum a officiellement ouvert le processus de consultation de la société civile en la matière. Tous les partenaires et les parties prenantes ont été invités à contribuer au

⁹² Article 2 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

⁹³ Article 3 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

⁹⁴ Programme gouvernemental, p. 89.

⁹⁵ Article 6 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

plan d'action et à transmettre leurs commentaires et recommandations supplémentaires à l'OLAI⁹⁶.

La loi sur l'intégration des étrangers prévoit la création d'un contrat type d'accueil et d'intégration (ci-après désigné CAI)⁹⁷ d'une durée maximale de deux ans. Ce contrat sera proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable⁹⁸. Il est basé sur des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration⁹⁹: L'Etat s'engage à assurer une formation linguistique et d'instruction civique ainsi que des mesures visant son intégration sociale et économique. L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociétale. Le programme gouvernemental de 2009 précise que la formation linguistique est en langue luxembourgeoise, française ou allemande.

Les étrangers ayant signé le CAI sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration. La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration¹⁰⁰.

Le gouvernement prévoit une évaluation du contrat avant de le lancer à large échelle¹⁰¹.

La loi du 17 février 2009 introduit un congé linguistique¹⁰² portant sur un maximum de 200 heures et destiné à l'apprentissage de la langue luxembourgeoise. Il s'adresse aux salariés et aux indépendants de toutes les nationalités, résidents et frontaliers, actifs sur le territoire luxembourgeois depuis au moins 6 mois.

Le gouvernement¹⁰³ veut valoriser l'apprentissage du luxembourgeois à l'école et aménager l'enseignement des langues à l'école qui doit s'adapter à l'hétérogénéité des élèves notamment à travers le développement d'un enseignement différencié.

⁹⁶ <http://www.olai.public.lu>.

⁹⁷ Un règlement grand-ducal est en voie d'élaboration pour fixer les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration. L'OLAI est chargé de mettre en œuvre et de gérer le contrat d'accueil et d'intégration.

⁹⁸ Article 8 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

⁹⁹ Article 9 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

¹⁰⁰ Article 13 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

¹⁰¹ Programme gouvernemental, p. 89.

¹⁰² Loi du 17 février 2009 portant introduction d'un congé linguistique. In: Mémorial A N°33 du 26 février 2009.

¹⁰³ Programme gouvernemental, p. 69.

3.7.2 Promouvoir les échanges d'informations relatives aux bonnes pratiques, en matière d'accueil et d'intégration (...): Point I (h) du Pacte européen

Le 9 décembre 2009, l'OLAI a organisé un forum de consultation pour permettre à la société civile de discuter des objectifs proposés dans le cadre du plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations (cf. : 3.7.1).

Au niveau européen, l'OLAI est l'autorité responsable de la mise en œuvre du :

- Fonds européen pour les réfugiés (FER) ;
- Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI).

L'OLAI est le point de contact national :

- sur l'intégration auprès de la Commission européenne ;
- pour le Programme communautaire Progress dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

L'OLAI représente le Grand-Duché de Luxembourg au sein du comité directeur du Réseau européen des migrations (*European Migration Network*).

3.7.3 L'intégration: informations complémentaires

3.7.3.1 FEI

Divers projets ont été mis en œuvre dans le cadre du FEI de 2007 à 2009 pour améliorer l'intégration des ressortissants de pays tiers¹⁰⁴.

3.7.3.2 Les partis politiques et l'intégration des étrangers

L'intégration des étrangers dans les structures politiques

La présence des étrangers dans les partis politiques est marginale.

	ADR	CSV	Déi Gréng	DP	LSAP
Nombre membres	1 850	10 000	550	± 6 500	6 000
Proportion étrangers	5%	4%	9%	10-12%	7%
Principales nationalités	Portugais	Allemand Portugais Italiens	Portugais Italiens Allemands	Italiens Belges Français Portugais Allemands	Portugais Italiens Allemands Français

Source : SESOPI-CI, novembre 2009

¹⁰⁴ <http://www.olai.public.lu>.

Les étrangers ne sont que peu représentés dans les structures et organes de décision, ainsi que dans les sous-organisations des partis politiques luxembourgeois. Ils y occupent rarement des postes importants et aucun des partis ne dispose d'une section pour étrangers aux motifs d'un risque de ghettoïsation ou d'une prétendue marginalisation. Il n'existe que peu, voire pas de mécanismes concrets pour promouvoir et augmenter la présence des étrangers dans le parti et dans les organes décisionnels

La proportion des étrangers dans les commissions communales est-elle aussi faible : 91,4% (n = 8.635) de leurs membres sont Luxembourgeois et 8,6% (n = 814) sont étrangers. 6% des membres étrangers (n = 46) sont des ressortissants de pays tiers et 94% (n = 768) des citoyens de l'Union européenne.

La proportion des étrangers dans les commissions communales autres que les commissions communales pour étrangers (appelées commissions communales d'intégration à partir du 1^{er} juin 2010) est de 3,5%.

*Répartition des membres luxembourgeois et étrangers (effectifs et suppléants)
dans les diverses commissions communales*

Commissions	Nbr. CC	Nbr. de participants	Nbr. de Luxembourgeois	Nbr. d'Etrangers	% Etrangers
Scolaires	115	772	743	29	4%
Loyers	73	342	326	16	5%
Office social	30	305	294	11	4%
Étrangers	85	1119	593	526	47%
Environnement	86	820	788	32	4%
Famille et égalité des chances	43	423	391	32	8%
Sport et jeunesse	112	1119	1088	31	3%
Bâtisses	88	799	778	21	3%
Finances	47	460	443	17	4%
Circulation	70	683	665	18	3%
Culture	84	806	777	29	4%
Troisième âge	39	370	363	7	2%
Autres	156	1431	1386	45	3%
Total	1028	9449	8635	814	9%

Source: SESOPI-CI, novembre 2009

Le positionnement des partis politiques face à l'intégration des étrangers

L'étude sur les partis politiques et les étrangers a fait apparaître différentes conceptions de l'intégration, et divers positionnements sur les facteurs d'intégration et la politique d'intégration. Dans le cadre de cette étude, les partis politiques ont aussi été invités à se prononcer sur les principes de base communs de la politique d'intégration adoptés par le Conseil Justice et Affaires intérieures de l'Union européenne.

Les formations politiques défendent une conception multidimensionnelle de l'intégration, plusieurs facteurs étant jugés importants ou très importants. Aux yeux des partis, les facteurs essentiels de l'intégration sont le partage mutuel des richesses et la nécessité d'efforts et de compromis réciproques. Toutes les formations politiques considèrent ces dimensions basées sur la réciprocité comme importantes ou très importantes. L'autre dimension jugée comme (très) importante par l'ensemble des formations est basée sur le fait que les étrangers peuvent très bien s'intégrer tout en gardant leurs coutumes et traditions. L'intégration va donc de pair avec le respect de la culture d'origine de l'étranger.

Néanmoins, les partis ont des divergences d'appréciation en ce qui concerne les autres dimensions: en effet, pour toutes les formations, à l'exception de l'ADR, l'accès à la double nationalité constitue un élément très important de l'intégration. Le LSAP et Déi Gréng et Déi Lénk insistent davantage sur la participation démocratique à égalité des droits et des devoirs.

Tous les partis politiques représentés à la Chambre des Députés, la jeunesse chrétienne sociale - CSJ -¹⁰⁵ et les jeunes socialistes luxembourgeoises - JSL - mettent en évidence le luxembourgeois comme langue d'intégration.

Pour l'ADR, la langue luxembourgeoise est le facteur déterminant de l'intégration et de la cohésion sociale qu'il faut valoriser tous azimuts. L'inscription de la langue luxembourgeoise dans la Constitution comme langue nationale est une de leurs principales revendications. Le luxembourgeois devrait être obligatoire dans plusieurs secteurs, tels que la santé et les services de soins. Le CSV parle du luxembourgeois comme instrument d'intégration sociale dont il faut promouvoir l'apprentissage dès le plus jeune âge tout en maintenant le multilinguisme. Déi Gréng considère le luxembourgeois comme facteur essentiel d'intégration et revendique que dès leur arrivée au Luxembourg, les étrangers puissent apprendre le luxembourgeois dans les meilleures conditions possibles. Tout comme l'ADR et le LSAP, Déi Gréng mentionnent le congé linguistique en tant qu'instrument favorisant l'apprentissage du luxembourgeois. Déi Gréng défendent également le maintien du multilinguisme au Luxembourg. Le DP évoque l'enseignement du luxembourgeois à l'école et l'importance de l'offre de cours de langue. Il propose à côté de l'allemand une alphabétisation parallèle en français. Il plaide également pour l'introduction de cursus scolaires avec des pondérations linguistiques différentes, tout en préservant le multilinguisme - du moins au niveau de l'enseignement secondaire classique.

Le LSAP veut préserver le multilinguisme dans la société et à l'école sans que l'apprentissage des langues ne devienne un obstacle insurmontable dans le cursus scolaire. Le luxembourgeois mais aussi les langues maternelles ont un rôle prépondérant à jouer : ainsi le portugais devrait être introduit comme cours facultatif dans l'enseignement secondaire

Déi Lénk et le KPL ne se prononcent pas sur la question¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Catalogue d'idées publiées avant les élections nationales.

¹⁰⁶ Hartmann-Hirsch, Claudia; Trilling, Annette (2009): Human rights issues and debates during the 2009 EU parliament election campaign: Study for the Fundamental Rights Agency. Vienna.

Le débat linguistique au Luxembourg

Dans un pays officiellement trilingue depuis la loi du 24 février 1984, le débat linguistique persiste en 2009 après avoir accompagné les débats des grandes réformes législatives menées de 2008 en matière de politiques migratoires - loi sur la nationalité luxembourgeoise¹⁰⁷, loi sur l'intégration - et de la réforme scolaire de 2009 introduisant une nouvelle pondération des langues et une évaluation différenciée des élèves¹⁰⁸.

Les autorités politiques ont fortement valorisé l'apprentissage du luxembourgeois au cours des 12 dernières années comme en témoignent :

- l'introduction et élargissement de l'éducation précoce en 1998¹⁰⁹ destinée à améliorer les connaissances de l'enfant en langue luxembourgeoise ;
- l'instauration du Conseil permanent de la langue luxembourgeoise¹¹⁰ ;
- l'instauration d'un congé linguistique¹¹¹ pour apprendre le luxembourgeois ;
- la création de l'Institut national des langues - INL - remplaçant l'ancien Centre de langues ;
- la création de la fonction de professeur en langue luxembourgeoise¹¹² ;
- la création d'un nouveau master en langue et littératures luxembourgeoises pour le semestre d'hiver 2009-2010 au sein de l'Université du Luxembourg.

L'étude *Baleine Bis* portant sur le marché linguistique au Luxembourg montre que depuis la première étude *Baleine* (1997) le nombre de locuteurs luxembourgeois a augmenté pour se chiffrer approximativement à 400.000 personnes, contrecarrant ainsi les arguments de ceux qui voient dans la présence des étrangers une menace pour la langue luxembourgeoise ou craignant, en se basant sur la nouvelle édition de l'Atlas international des langues en péril, la langue luxembourgeoise en voie de disparition. Nonobstant le fait que le français reste la première langue véhiculaire au Luxembourg, même en étant concurrencé de plus en plus par l'anglais, les chercheurs constatent que le luxembourgeois a gagné du terrain en tant que seconde langue.

Selon l'étude *Baleine Bis*¹¹³, 53% des Luxembourgeois déclarent le luxembourgeois comme la langue la plus utile pour les immigrés contre 21% des Portugais et 34% des autres étrangers.

¹⁰⁷ European Migration Network - National Contact Point - Luxembourg. Policy Analysis Report on Migration and Asylum 2008, pp. 44-47.

¹⁰⁸ Loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; <http://www.men.lu>

¹⁰⁹ Il s'agit d'une année scolaire facultative et gratuite qui s'adresse à tous les enfants en bas âge qui ne sont pas encore soumis à l'obligation scolaire.

¹¹⁰ Règlement grand-ducal du 29 juillet 1999 instaure le Conseil permanent de la langue luxembourgeoise. In: Mémorial A N°107 du 6 août 1999.

¹¹¹ Loi du 17 février 2009 portant introduction d'un congé linguistique. In: Mémorial A N° N°33 du 26 février 2009.

¹¹² Loi du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise. In : Mémorial A N°112 du 26 mai 2009.

¹¹³ Fehlen, Fernand (2009) : *Baleine Bis, Une enquête sur le marché linguistique multilingue en profonde mutation, Luxemburgs Spachenmarkt im Wandel*. RED n° 12. Sesopi-CI. Luxembourg ; notamment pp. 204-210. L'étude *Baleine Bis* interroge les résidents du pays sur les langues les plus utiles ; elle s'intéresse également aux motivations qui incitent les individus à apprendre le luxembourgeois.

Les étrangers insistent davantage que les Luxembourgeois sur le français comme première langue véhiculaire (64%). En revanche, les étrangers adhèrent fortement à la fonction intégrative de la langue luxembourgeoise (80% des Portugais, 79% des autres étrangers et 74% des Luxembourgeois).

3.7.3.3 *L'accès à la fonction publique*

Le programme gouvernemental de 2009 annonce une ouverture plus grande de la fonction publique aux citoyens de l'Union européenne, s'alignant ainsi sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes et sur l'action de la Commission européenne¹¹⁴. Dans ce contexte, la Commission européenne avait adressé un avis motivé au gouvernement luxembourgeois en date du 27 juin 2007. Le 22 avril 2009, le législateur a déposé un projet de loi¹¹⁵ en ce sens. Il a également soumis un projet de règlement grand-ducal portant sur une modification de l'organisation des examens-concours menant au stage dans les différentes carrières de la fonction publique pour avis au Conseil d'Etat et à la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

La loi du 18 décembre 2009¹¹⁶ modifie les dispositions de la loi du 17 mai 1999 relatives à l'accès à la fonction publique. Si la loi de 1999 avait ouvert la fonction publique aux ressortissants communautaires dans six secteurs déterminés - recherche, enseignement, santé, transports terrestres, postes et télécommunications, distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité -, elle maintenait la condition de la nationalité pour les autres secteurs.

Avec l'adoption de la nouvelle loi, le législateur vise une ouverture générale de la fonction publique tout en réservant aux ressortissants nationaux l'accès aux postes impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique. Comme en 2004, un règlement grand-ducal devra déterminer ces postes qui seront réservés aux seuls Luxembourgeois. Par ailleurs, la nouvelle loi maintient l'exigence de la connaissance des trois langues officielles du pays : le luxembourgeois, le français et l'allemand. Pour faire face au nombre croissant de candidats étrangers à la fonction publique, la loi instaure au sein de l'Institut national d'administration publique un nouveau département chargé d'organiser le contrôle de la connaissance de ces trois langues. Suite à la menace d'opposition formelle du Conseil d'Etat¹¹⁷, le législateur a également inclus le secteur communal dans le champ d'application de la loi.

Par ailleurs, une disposition permettant au gouvernement luxembourgeois d'engager à titre exceptionnel des ressortissants communautaires en qualité d'employés à des postes impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique a été introduite.

Le projet de règlement grand-ducal portant sur une modification de l'organisation des examens-concours pour l'accès à la fonction publique a été présenté comme le « compromis réalisé par le gouvernement dans le litige qui l'opposait à ce sujet à la

¹¹⁴ Programme gouvernemental, p. 99.

¹¹⁵ Document parlementaire N°6031 du 7 mai 2009.

¹¹⁶ Mémorial A N°248 du 22 décembre 2009.

¹¹⁷ Document parlementaire N°6031² du 27 octobre 2009.

Confédération générale de la fonction publique¹¹⁸. » Le projet vise à introduire une épreuve d'histoire et de culture luxembourgeoises dans le programme de l'examen-concours.

Le Conseil d'Etat se montre réticent à cet égard. Tout en pouvant accepter le fait que les candidats à des postes de fonctionnaires aient un certain nombre de connaissances sur l'histoire du pays, « il souhaite toutefois éviter que l'examen soit perçu, à tort ou à raison, comme une barrière destinée à décourager voire écarter les candidats non issus d'un milieu luxembourgeois d'origine¹¹⁹. »

Le CSDD a recommandé aux partis politiques d'abolir la condition de la nationalité pour accéder à la fonction publique¹²⁰.

L'ADR, le CSV et le DP ont inclus l'accès à la fonction publique dans leur programme électoral respectif. Si l'ADR a manifesté son opposition de principe contre une nouvelle ouverture de la fonction publique aux non-Luxembourgeois¹²¹, le CSV et le DP se sont prononcés en faveur d'une ouverture générale, à l'exception des postes de la fonction publique relevant de l'exercice de la puissance souveraine. Si le DP a voulu limiter cet accès aux seuls citoyens européens¹²², le CSV a mis sur pied d'égalité les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers nés ou ayant grandi au Luxembourg¹²³.

La plateforme associative et syndicale¹²⁴, tout en saluant le projet qui allait concrétiser une véritable ouverture de la fonction publique aux citoyens de l'Union européenne en renversant le principe actuel, à savoir un accès exceptionnel, a plaidé, en matière d'accès à la fonction publique, nationale ou communale, en faveur de l'égalité de traitement entre ressortissants de pays tiers et ressortissants de l'Union européenne. Elle a aussi rendu attentif à l'importance du fait que le niveau de connaissances linguistiques soit raisonnable et nécessaire à la bonne exécution des tâches, en respectant le principe de proportionnalité.

¹¹⁸ Exposé des motifs, Projet de règlement grand-ducal modifiant 1) Le règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 portant organisation des examens-concours pour l'admission au stage des fonctions administratives et scientifiques de la carrière supérieure des administrations de l'Etat et des établissements publics 2) Le règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 portant organisation des examens-concours pour l'admission au stage dans les carrières moyennes du rédacteur, de l'ingénieur technicien, du technicien diplômé, de l'éducateur gradué et de l'informaticien diplômé 3) Le règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 portant organisation des examens-concours pour l'admission au stage dans les carrières inférieures de l'expéditionnaire administratif, de l'expéditionnaire technique, de l'expéditionnaire-informaticien, de l'éducateur, de l'artisan, du cantonnier, du concierge, de l'huissier de salle, du garçon de bureau et du garçon de salle.

¹¹⁹ Avis 48.480 du Conseil d'Etat du 10 novembre 2009, http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2009/11/48_480/index.html.

¹²⁰ Conseil Supérieur pour un Développement Durable, *Législature 2009-2014 : eng nohalteng Politik fir Letzebuerg an Europa. 5 Präifsteng fir d'Parteien*, 1 mai 2009, http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2009/04/5_preifsteng/index.html

¹²¹ Programme électoral, p. 63.

¹²² Programme électoral, p. 60.

¹²³ Programme électoral, p. 66.

¹²⁴ APL, ASTI, CCPL, FAAL, FAEL, FNCTTFEL Landesverband, LCGB, OGBL, SeSoPi – CI, SYPROLUX, Avis sur le Projet de loi 6031 concernant l'accès à la fonction publique, 18 novembre 2009 ; voir : www.asti.lu et www.sesopi-ci.lu.

3.7.3.4 La loi sur l'aide sociale

La loi du 18 décembre 2009¹²⁵ organisant l'aide sociale crée un droit à l'aide sociale pour toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Sont cependant exclus de l'aide matérielle en espèces certaines catégories d'étrangers, tels que les demandeurs de protection internationale - qui bénéficient d'un statut propre -, les personnes qui bénéficient d'une autorisation de séjour sur base d'une déclaration de prise en charge ou l'étudiant étranger.

3.7.3.5 La lutte contre le racisme et les discriminations

La loi du 28 novembre 2006 portant :

1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ;
2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

a institué le Centre pour l'égalité de traitement. Celui-ci peut notamment :

- publier des rapports, émettre des avis ainsi que des recommandations et conduire des études sur toutes les questions liées aux discriminations ;
- produire et fournir toute information et toute documentation dans le cadre de sa mission ;
- apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination en mettant à leur disposition un service de conseil et d'orientation visant à informer les victimes sur leurs droits individuels, la législation, la jurisprudence et les moyens de faire valoir leurs droits.

Entre le 1^{er} octobre 2008 et le 31 octobre 2009¹²⁶, le Centre pour l'égalité de traitement (ci-après désigné CET) a été saisi de 124 dossiers dont 22 dossiers étaient liés au motif de discrimination « race ». Le CET a souligné que certaines personnes s'estimaient être victimes de discrimination basée sur le motif de la nationalité qui ne tombe pas dans le champ d'application du CET. Selon un sondage¹²⁷ commandité par le CET, 27% des Luxembourgeois, 33% des personnes de nationalité portugaise et 27% des personnes ayant une autre nationalité étrangère se sont considérées être victimes d'une discrimination au cours des trois dernières années.

¹²⁵ Mémorial A N°260, du 29 décembre 2009.

¹²⁶ Centre pour l'égalité de traitement, Rapport d'activités 2009.

¹²⁷ Centre pour l'égalité de traitement, TNS-ILRES, *Enquête « Observatoire des discriminations, décembre 2008-janvier 2009*. Conférence de presse du 21 avril 2009. In : Centre pour l'égalité de traitement, Rapport d'activités 2009.

3.8 La citoyenneté et la naturalisation

Depuis la loi du 19 décembre 2008¹²⁸, les citoyens européens peuvent participer aux élections européennes s'ils satisfont à la condition de résidence de 2 ans au lieu de 5 ans précédemment. Le délai d'inscription est prolongé jusqu'au 13^e vendredi avant la tenue du scrutin, soit jusqu'à environ 3 mois avant l'élection.

Le gouvernement luxembourgeois avait mis à disposition un budget de 100.000 € pour sensibiliser les personnes à s'inscrire sur les listes électorales européennes. Dans ce contexte, le CGE, en collaboration avec le mouvement associatif, avait lancé une campagne de sensibilisation afin de mobiliser les résidents étrangers. D'après un premier bilan les inscriptions¹²⁹ ont augmenté d'environ 50%. Alors qu'en 2004, 11.739 citoyens de l'Union s'étaient inscrits sur les listes électorales pour les élections européennes du 7 juin 2009, ils étaient 17.579 en 2009. L'électorat étranger a représenté 7,3% de l'électorat total et le taux d'inscription des étrangers a été de 11,5% par rapport à l'électorat potentiel.

Le CSDD a recommandé aux partis politiques d'abolir la condition de nationalité pour participer aux élections législatives¹³⁰. Dans leurs programmes électoraux, tous les partis représentés à la Chambre des Députés, ainsi que Déi Lénk¹³¹, qui défendent le concept d'une citoyenneté de résidence, abordent la question de la participation des étrangers aux élections nationales et défendent le concept d'une citoyenneté de résidence. Pour la première fois dans l'histoire du pays, plusieurs partis politiques évoquent leur ouverture à la réflexion sur l'octroi aux étrangers du droit de vote aux élections nationales. Le DP et le LSAP adoptent une attitude prudente invoquant que presque la moitié des résidents au Luxembourg sont exclus de la participation aux élections législatives et souhaitent évaluer dans une première phase les mesures d'intégration (DP¹³²) et l'impact de la loi sur la nationalité (LSAP¹³³).

Au niveau communal, le programme gouvernemental de 2009 prévoit l'élargissement du droit de vote passif aux ressortissants de pays tiers. Par ailleurs, il entend ouvrir les postes de bourgmestre ou d'échevin - postes réservés jusqu'à présent aux ressortissants luxembourgeois étant donné que ces fonctions participent à l'exercice de la puissance souveraine - à ceux qui sont démocratiquement élus, quelle que soit leur nationalité¹³⁴.

La loi sur la nationalité est entrée en vigueur le 1er janvier 2009. Dans les programmes électoraux, toutes les formations politiques à l'exception du CSV se sont prononcées sur la question : l'ADR pour demander le maintien du statut quo (notamment en termes d'exigences linguistiques), d'autres partis critiquant les

¹²⁸ Mémorial A N°210, du 24 décembre 2008.

¹²⁹ SESOPI-Centre Intercommunautaire (2009) : *Bilan des inscriptions sur les listes électorales pour les élections européennes du 7 juin 2009*.

¹³⁰ Conseil Supérieur pour un Développement Durable, *Législature 2009-2014 : eng nohalteg Politik fir Letzebuerg an Europa. 5 Präifsteng fir d'Parteien*, 1 mai 2009, http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2009/04/5_preifsteng/index.html.

¹³¹ Programme électoral, p. 44.

¹³² Programme électoral, p. 29.

¹³³ Programme électoral, p. 96.

¹³⁴ Programme gouvernemental pp. 102-103.

dispositions restrictives de la loi. Le LSAP et le DP plaident pour un assouplissement des conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise.

Le 25 novembre 2009, un premier bilan¹³⁵ sur l'application de la loi a été dressé lors d'une conférence de presse à laquelle avait invité le ministre de la Justice. De janvier à octobre 2009, 4.299 demandes ont été déposées par rapport à 1.065 demandes introduites en 2008. 71% des demandes ont été introduites par des citoyens européens.

Les citoyens portugais constituent le principal groupe demandeur (n = 1405, 32.7%). Les demandes de ressortissants des 7 républiques d'ex-Yougoslavie représentent 19.9% de l'ensemble des demandes (n = 856).

Les enfants dont l'un des parents acquiert la nationalité luxembourgeoise deviennent automatiquement luxembourgeois. Les jeunes étrangers sont surreprésentés par rapport à leur poids réel dans la population étrangère, les tranches d'âge de 18 à 27 ans et de 28 à 37 représentant à elles seules 61.6% des « nouveaux » Luxembourgeois.

En se basant uniquement sur les nationalités acquises au mois d'octobre 2009, il apparaît que seulement 12% des candidats ont dû passer le test de langue : 40 % ont été dispensés dudit test parce qu'ils vivaient dans le pays avant le 31 décembre 1984 et 48% parce qu'ils avaient passé au moins 7 années de leur scolarité au Luxembourg.

Sur les 837 candidats inscrits au test linguistique, le taux de réussite avoisine 78%.

En 2009, 4.022 personnes ont obtenu la nationalité luxembourgeoise, dont 1.352 (= 33,6%) sont des ressortissants de pays tiers.

A ces personnes, il faut ajouter celles bénéficiant du double droit du sol: 4.209 personnes sont devenues luxembourgeoises, du fait qu'elles sont nées au Luxembourg entre le 1^{er} janvier 1991 et le 31 décembre 2008 de parents non-luxembourgeois dont un au moins de ses parents est également né au Luxembourg.

D'après les résultats d'un sondage¹³⁶ ayant porté sur diverses dimensions du vivre ensemble entre Luxembourgeois et étrangers, il faut relever que le Luxembourg est considéré par une large majorité de Luxembourgeois (78%) et d'étrangers (77%) comme pays où l'on veut vivre de préférence.

56% des étrangers vivant au Luxembourg déclarent vouloir acquérir la nationalité luxembourgeoise: « pour m'intégrer au pays¹³⁷ ».

¹³⁵ Ministère de la Justice, *Double nationalité. Bilan des dix premiers mois*. Conférence de presse du ministre de la Justice, François Biltgen, 25 novembre 2009.

¹³⁶ ASTI, TNS-ILRES (2009): *Sondage à l'occasion du 30^{ème} anniversaire de l'ASTI, Luxembourg*. Ce sondage a été réalisé sur deux échantillons distincts représentatifs de la population résidente du Luxembourg, l'un composé de personnes de nationalité luxembourgeoise, l'autre de personnes de nationalité étrangère. Les résultats ont été exploités selon les principales nationalités des citoyens de l'Union européenne (Portugais, Français, Italiens, Belges, Allemands), la catégorie « autres » englobant, comme c'est souvent le cas au Luxembourg, les autres nationalités d'un Etat membre de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers.

<http://www.asti.lu/?s=sondage++anniversaire>

¹³⁷ 1^{ère} raison : 33% ; 2^{ème} raison : 25% ; 3^{ème} raison : 12%.

En ce qui concerne :

- le droit de vote passif des résidents étrangers aux élections communales, 49% des Luxembourgeois y sont favorables, alors que 48% y sont opposés ;
- le droit de vote actif des résidents étrangers aux élections législatives, 48% des Luxembourgeois y sont favorables, alors que 50% y sont opposés ;
- le droit de vote passif aux élections législatives, 31% des Luxembourgeois émettent une opinion favorable, alors que 66% y sont défavorables.

3.9 L'immigration irrégulière

3.9.1 *Régularisations au cas par cas : Point II (a) du Pacte européen*

La loi du 29 août 2008 sur l'immigration prévoit la possibilité pour le ministre en charge de l'immigration d'accorder une autorisation de séjour à titre exceptionnel à des personnes en séjour irrégulier au Luxembourg au cas où elles remplissent des conditions bien définies.¹³⁸ De même, des régularisations sont possibles dans ces cas très exceptionnels, liés à des circonstances humanitaires très graves ou à la situation familiale de la personne concernée. Des régularisations générales ne sont pas menées.

En 2009, le Ministre de l'Immigration décide de régulariser un certain nombre de DPI déboutés en leur accordant une autorisation de séjour provisoire après obtention d'une autorisation de travail. En tout, il s'agit de 35 dossiers se référant à 75 individus qui peuvent faire valoir un certain nombre d'années de séjour au Luxembourg.

Pays	Dossiers	Personnes
Kosovo	9	33
Nigéria	8	8
Somalie	4	4
Bosnie	2	8
Libéria	2	3
Albanie	1	4
Russie	1	4
Burundi	1	3
Ethiopie	1	2
Afghanistan	1	1
Algérie	1	1
Brésil	1	1
Ghana	1	1
Iraq	1	1
Cameroun	1	1
Total	35	75

Source : Direction de l'Immigration ; document de travail interne ; 2009

¹³⁸ Article 89 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

3.9.2 Lutter avec fermeté, y compris dans l'intérêt des migrants, au moyen de sanctions dissuasives et proportionnées, contre les personnes qui exploitent les étrangers en situation irrégulière : Point II (g) du Pacte européen

Dans son programme de 2009, le gouvernement affirme¹³⁹ sa volonté de lutter contre le travail illégal qui va de pair avec l'organisation de l'immigration légale et d'appliquer rigoureusement sa législation fondée sur la directive européenne en la matière.

La loi sur l'immigration dote le gouvernement des instruments y afférents en renforçant les sanctions contre les employeurs d'étrangers non munis de l'autorisation de séjour pour travailleur salarié: le taux de la peine d'emprisonnement a été relevé¹⁴⁰. Par ailleurs, des peines complémentaires peuvent être prononcées comme l'interdiction temporaire de l'activité professionnelle ou la fermeture temporaire de l'entreprise¹⁴¹. Par l'adoption de la loi sur l'immigration, le Luxembourg a partiellement anticipé la transposition de la directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, en obligeant l'employeur au paiement des arriérés (salaires, cotisations sociales, impôts).

Pourtant, une importante partie 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 reste à transposer, dont notamment l'exclusion du bénéfice de prestations ou de subventions publiques et de la participation à des procédures de passation de marchés publics et le recouvrement de subventions publiques octroyées à l'employeur.

La cellule inter-administrative de lutte contre le travail illégal dont font partie notamment l'Inspection du Travail et des Mines et les Administrations des Douanes a continué ses contrôles sur des chantiers ou entreprises en organisant notamment des actions coup de poing¹⁴².

3.9.3 L'immigration irrégulière: Informations complémentaires

Dans son rapport d'activité 2008/2009¹⁴³, le médiateur demande à ce que le ministre précise et rende public les critères qui le guident dans sa prise de décision sur les demandes de régularisation fondées sur l'article 89 de la loi sur l'immigration. Quant aux réclamations de ressortissants kosovars dont la mesure de tolérance n'a plus été prolongée, le médiateur suggère au ministère de se laisser guider par les critères

¹³⁹ Programme gouvernemental, p. 21.

¹⁴⁰ Article 144 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁴¹ Article 145 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁴² Documenté pour l'année 2008 : L'Inspection du Travail et des Mines, *rapport annuel 2008*, pp. 73 et 77.

¹⁴³ Ombudsman, *Rapport d'activités du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009*, <http://www.ombudsman.lu/index.php>

énoncés à l'article 103¹⁴⁴ de la loi précitée, même si cet article ne s'applique pas à ces personnes-ci.

La question de la régularisation des étrangers en situation irrégulière n'a pas été abordée dans les programmes des formations politiques à l'occasion des élections législatives du 7 juin 2009. Le questionnaire du CLAE¹⁴⁵ laisse néanmoins entrevoir certaines réponses sur le positionnement des partis à ce sujet. L'ADR, le CSV et le LSAP s'opposent à la régularisation collective des personnes en situation administrative irrégulière. L'ADR avance dans ce contexte l'argument de l'encouragement à l'immigration clandestine. Le CSV et le LSAP rappellent la loi sur l'immigration.

Le CSV envisage l'examen de chaque cas individuel. Le LSAP insiste sur les opportunités offertes par la loi en matière d'immigration légale (possibilité de régularisation sur base d'une durée de séjour de 8 ans, autorisations de séjour pour personnes malades et pour les victimes de la traite des êtres humains, autorisations de séjour pour raisons privées destinées aux personnes pouvant vivre de leurs seules ressources ou à celles qui obtiennent cette autorisation pour surmonter une situation momentanément difficile). Déi Gréng, Déi Lénk et le KPL sont partisans d'une telle régularisation. Différents partis politiques se prononcent dans leurs programmes électoraux pour une lutte contre l'immigration illégale (ADR, LSAP).

3.10 Les actions menées contre le trafic des êtres humains

3.10.1 Renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit pour mener en particulier avec eux une ambitieuse politique de coopération policière et judiciaire pour lutter contre les filières criminelles internationales de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et de mieux informer les populations menacées (...): Point II (e) du Pacte européen

La Police Grand-Ducale fait partie de l'AWF Phoenix d'Europol qui se charge de rassembler et d'analyser les informations en matière de traite des êtres humains.

A part les canaux classiques de coopération policière, les pays de l'Union européenne cherchent de plus en plus à organiser des équipes communes d'enquête.

3.10.2 Les actions menées contre le trafic des êtres humains : Informations complémentaires

En 2009, deux lois sont entrées en vigueur concernant le domaine de la traite des êtres humains. Il s'agit de la loi du 13 mars 2009¹⁴⁶ relative à la traite des êtres humains

¹⁴⁴ L'article précise notamment qu'avant toute décision d'éloignement, le ministre prend en compte divers critères dont la durée de séjour, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle.

¹⁴⁵ CLAE : *Les partis politiques se prononcent sur les droits des étrangers*. op. cit., pp. 6-9.

¹⁴⁶ Mémorial A N° 51 du 20 mars 2009.

portant approbation du protocole additionnel qui se réfère à la Convention des Nations Unies et de la loi du 8 mai 2009¹⁴⁷ sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains.

3.11 Les migrations de retour

3.11.1 Conclure, avec les pays pour lesquels cela est nécessaire, des accords de réadmission, soit au niveau communautaire, soit à titre bilatéral : Point II (b) du Pacte européen

C'est surtout avec les Etats membres du Benelux que sont négociés des accords de réadmission avec des pays tiers. L'accord de réadmission¹⁴⁸ et son protocole d'application entre les Etats du Benelux et l'Arménie ont été signés le 3 juin 2009. La loi du 18 décembre 2009¹⁴⁹ a approuvé cet accord et son protocole d'application.

Même en l'absence d'accord écrit de réadmission, les autorités cherchent à coopérer avec les autorités du pays d'origine pour faciliter la réadmission, comme c'est le cas avec le Nigéria, pays avec lequel un mémoire d'entente¹⁵⁰ a été signé le 28 mars 2006. Celui-ci fixe les modalités de rapatriement de citoyens nigériens qui ont perdu tout droit de séjour au Grand-Duché de Luxembourg.

Le Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert vise également la promotion d'une politique efficace en matière de retour et de réadmission, tout en assurant le respect des droits de l'Homme et en tenant compte de la situation des migrants.

3.11.2 Se doter de dispositifs incitatifs concernant l'aide au retour volontaire et à s'informer mutuellement à ce sujet (...): Point II (f) du Pacte européen

Le nouveau gouvernement affirme sa volonté de promouvoir les retours volontaires des personnes en situation irrégulière pour préserver la dignité humaine des personnes concernées¹⁵¹. Il envisage de renforcer la coopération avec les associations actives dans le domaine de l'immigration et les organisations internationales spécialisées dans ce domaine, comme l'UNHCR et l'OIM.

¹⁴⁷ Mémorial A N° 129 du 9 juin 2009.

¹⁴⁸ Cet accord se base sur le modèle des autres accords Benelux s'inscrit dans la liste d'autres accords de réadmission notamment celui avec la Macédoine et celui avec la Bosnie ratifiés par les lois du 10 avril 2007.

¹⁴⁹ Mémorial A N°258 du 28 décembre 2009.

¹⁵⁰ Ce mémoire permettra aux autorités luxembourgeoises de bénéficier de l'appui de l'ambassade nigérienne à Bruxelles dans l'identification et le rapatriement éventuel des demandeurs d'asile en provenance du Nigeria. Il prévoit par exemple des délais précis pour le traitement des demandes de réadmission et l'établissement de titres de voyage pour les personnes en procédure de rapatriement", a expliqué Jean Asselborn. Dans le cadre du mémoire d'entente, le Luxembourg se déclare par ailleurs prêt à soutenir des programmes d'assistance menés au Nigeria par différentes organisations internationales, notamment dans le domaine de la lutte contre le crime organisé transfrontalier et la traite des êtres humains.

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/03/28nigeria/index.html.

¹⁵¹ Programme gouvernemental, p.21.

Après un premier projet de coopération avec l'OIM en 2008 en faveur des DPI déboutés du Kosovo, le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration a signé le 29 mai 2009 une nouvelle convention avec l'OIM relative à l'assistance au retour volontaire des ressortissants étrangers et à leur réintégration dans le pays d'origine. Cette assistance ne contient ni de limite géographique ni de restriction à un seul groupe de bénéficiaires¹⁵². Le projet vise les DPI déboutés et les personnes en séjour irrégulier sur le territoire depuis au moins 12 mois et n'ayant pas fait de demande de protection internationale.

L'accompagnement comprend une assistance au retour (lors du départ du Luxembourg, du transit et à l'arrivée dans le pays d'origine), une assistance à la réintégration, couvrant les besoins immédiats des personnes qui retournent - logement, vêtements, etc. - (au maximum 1.500€). Elle peut également inclure une assistance à la réintégration complémentaire sous forme d'un soutien à la mise en place d'une activité génératrice de revenus (au maximum 1.500€) ou d'une aide à la recherche d'un emploi (au maximum 600€).

Le suivi de l'OIM sur place s'étale sur 6 mois après le retour. Le projet 2009 a été doté d'un budget de 185.000€. Cette convention valable jusqu'au 31 décembre 2009 est prorogeable d'année en année avec une réévaluation annuelle des sommes allouées. En outre, l'assistance étant offerte par l'OIM, les personnes retournant sur base volontaire dans leur pays d'origine, peuvent bénéficier d'une assistance d'une aide financière du Ministère de la Famille et de l'Intégration à hauteur de 1.190€ par adulte et de 590€ par enfant.

Pour rendre opérationnel le retour volontaire, une personne de l'OIM assure depuis le mois d'août 2009 une permanence hebdomadaire au Luxembourg. Le dialogue a été recherché avec les associations membres du LFR en vue d'informer les personnes concernées sur le programme OIM.

Entre août (date de lancement effectif du projet) et fin décembre 2009, l'OIM a été saisie de 61 demandes d'information sur le programme. 39 personnes se sont inscrites dans le programme dont toutes sont retournées : 36 personnes en 2009 et trois en janvier 2010. La grande majorité des personnes retournées proviennent du Kosovo et des autres pays des Balkans. Les personnes retournées ont bénéficié de l'aide à la réintégration pour couvrir leurs besoins immédiats après leur retour, notamment en matière de logement. De sus, l'OIM a offert dans 24 cas une assistance à la mise en place d'un micro-business et deux fois une aide à la recherche d'un emploi. Deux cas médicaux ont bénéficié d'une assistance supplémentaire pour personnes vulnérables.

Au total, en 2009, sur 207 personnes qui ont dû quitter le pays, 107 personnes sont retournées volontairement, donc sans escorte (52%).

Le gouvernement luxembourgeois soutient également des projets de développement dans plusieurs régions desquelles sont issues beaucoup de DPI pour améliorer les conditions de vie de la population locale et faciliter le retour (Kosovo, Monténégro).

¹⁵² Une première convention a été signée un an plus tôt avec l'OIM concernant uniquement le retour volontaire des ressortissants du Kosovo.

La loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention introduit parmi les missions du centre, outre l'accueil et l'hébergement des personnes faisant l'objet d'une mesure de placement, la préparation à leur éloignement vers leur pays d'origine ou de provenance en les faisant bénéficier, si besoin en est, d'un encadrement psychosocial individuel.

3.11.3 Les migrations de retour: Informations complémentaires

A plusieurs reprises le LFR¹⁵³ a exprimé sa préoccupation sur le retour, en toute sécurité, de minorités ethniques du Kosovo présentes au Luxembourg, tout en demandant de prendre en compte la durée de présence au Luxembourg et l'intégration des minorités ethniques originaires du Kosovo, qu'il s'agisse de familles avec enfants scolarisés ou non, ou de célibataires.

Le 5 février 2009, le Ministre délégué aux Affaires étrangères et la Croix-Rouge ont signé un accord-cadre concernant la mission d'observateur prévue par l'article 6 du règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite. Cet accord prévoit une information de la Croix-Rouge avec un préavis de 72 heures avant l'éloignement de la personne.

La loi du 28 mai 2009¹⁵⁴ portant création et organisation du Centre de rétention a été adoptée le 7 mai 2009 (Voir chapitre 3.11.2.).

Par le passé, la problématique de la rétention a été régulièrement critiquée par des institutions, nationales ou internationales, d'organisations de défense des droits de l'homme. Lors de l'adoption de la loi, la Chambre des Députés procède au vote d'une motion¹⁵⁵ invitant le gouvernement à lancer le plus vite possible la procédure de recrutement des agents du Centre de rétention pour que ce centre soit opérationnel dès l'achèvement de sa construction.

De manière générale, les différentes organisations signalent positivement le fait de construire un centre de rétention séparé de l'enclavement pénitentiaire et de fixer dans une loi le régime de rétention. Elles saluent aussi les références faites au respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux de la personne ainsi qu'à la volonté de mettre en place un encadrement psychosocial. Les critiques portent en particulier sur les pouvoirs importants conférés au directeur et l'absence de précision des voies de recours notamment par rapport aux décisions de sanctions disciplinaires (Conseil d'Etat, Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, CCDH)¹⁵⁶, la non-prise en compte suffisante des besoins des groupes vulnérables (Conseil d'Etat, LFR¹⁵⁷, CCDH). La commission parlementaire a donné suite à ces critiques en introduisant

¹⁵³ Lëtzebuenger Flüchtlingsrot, Document distribué lors de la Conférence de presse du 13 mai 2009. Lettre ouverte adressée au formateur du gouvernement, voir : Journal Är Meenung du 16 juillet 2009, p.6.

¹⁵⁴ Mémorial A N°119, du 29 mai 2009.

¹⁵⁵ La Chambre des Députés : Compte rendu des séances publiques N°16, session 2008-2009, p. 624, 625, 628.

¹⁵⁶ Avis du Conseil d'Etat. In : Document parlementaire N°5947³, p. 5, 8. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics. In : Document parlementaire N°5947¹, p. 3-4. Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme. In : Document parlementaire N°5947⁴, p. 3-4.

¹⁵⁷ Avis du Lëtzebuenger Flüchtlingsrot. In : Document parlementaire N°5947².

plusieurs amendements¹⁵⁸.

Notons encore que les avis du Conseil d'Etat et de la CCDH tiennent compte de propositions de directives ou de directives : ainsi, le Conseil d'Etat relève que l'article 17 de la directive retour concernant les garanties d'intimité des familles au moment de l'aménagement des logements devrait être pris en considération lors de l'élaboration du règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités pratiques du régime de rétention. La CCDH s'inspire quant à elle de l'article 11 de la proposition de directive portant réforme de la directive accueil pour demander l'instauration, en amont de toute mesure de rétention, d'un mécanisme d'examen de la situation individuelle des personnes pour lesquelles la rétention détériorait l'état de santé physique, psychique et mental.

3.12 Les relations extérieures et l'approche globale

3.12.1 Conclure au niveau communautaire ou à titre bilatéral, des accords avec les pays d'origine et de transit, comportant des dispositions relatives aux possibilités de migration légale, à la lutte contre l'immigration irrégulière ainsi qu'au développement des pays d'origine et de transit : Point V (a) du Pacte européen

Le Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert a pour objectifs de faciliter le mouvement des personnes et la migration légale entre le Cap-Vert et ces pays, de développer une véritable coopération sur la migration et le développement, ainsi que de prévenir et de combattre la migration clandestine, le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Cette politique comprend également la promotion d'une politique efficace en matière de retour et de réadmission, tout en assurant le respect des droits de l'homme et en tenant compte de la situation des migrants.

Les pays se sont engagés à s'efforcer de promouvoir un meilleur cadre pour la mobilité légale notamment en informant les migrants potentiels sur les canaux de migration légale vers l'Union européenne et en développant un dialogue sur les questions de visa de court séjour avec l'objectif de faciliter la mobilité de certaines catégories de personnes.

De même, afin d'atténuer les effets négatifs de l'émigration de personnes hautement qualifiées, les pays développeront des réponses appropriées, notamment des politiques d'encouragement au retour temporaire ou définitif visant spécifiquement les migrants capverdiens et les ressortissants européens d'origine capverdienne hautement qualifiés. La migration circulaire pourra jouer un rôle important dans ce cadre.

Le programme « Migrer les yeux ouverts » vise tant l'immigration légale en connaissance de cause que et la prévention de l'immigration illégale.

¹⁵⁸ Rapport de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration du 29 avril 2009. In : Document parlementaire N°5947⁷ du 8 mai 2009.

Au-delà du partenariat pour la mobilité, le Luxembourg n'a pas conclu d'accords bilatéraux globaux portant tant sur les aspects d'immigration légale que sur la lutte contre l'immigration irrégulière et la réadmission, avec un pays tiers. Il a pourtant conclu, dans le cadre du Benelux, des accords bilatéraux de réadmission. (Voir chapitre: 3.11.1.)

3.12.2 Offrir aux ressortissants des pays partenaires, à l'est comme au sud de l'Europe, des possibilités d'immigration légale (...): Point V (b) du Pacte européen

La possibilité d'une migration circulaire est prévue dans le cadre du partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert sans que cette possibilité n'ait pas été formalisée jusqu'à présent sous forme d'accord bilatéral.
(Voir chapitres 3.4.3 et 3.12.1.)

3.12.3 Coopération avec les pays d'origine et de transit en vue de dissuader ou combattre l'immigration clandestine (...): Point V (c) du Pacte européen

Voir chapitres 3.1.1 et 3.12.1.

3.12.4 Mieux intégrer les politiques migratoires et du développement (...): Point V (d) du Pacte européen

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

De manière générale, la politique de coopération au développement du Luxembourg s'inscrit dans une approche visant prioritairement les pays les plus démunis. En même temps, toute action visant à améliorer le niveau de vie dans les pays visés est susceptible d'avoir un effet, bien que secondaire et indirect, sur les mouvements migratoires en intervenant en amont de toute émigration et, le cas échéant, de l'encadrer, et, d'autre part, en constituant un élément essentiel de réintégration en aval. Ces actions s'inscrivent prioritairement dans la mise en œuvre - d'ici 2015 - des objectifs du Millénaire pour le développement. Ainsi, les principaux secteurs d'intervention de la coopération relèvent du domaine social: santé, l'éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelle et le développement local intégré. Les programmes mis en œuvre visent à améliorer les conditions générales de vie de la population.

3.12.5 Promouvoir des actions de codéveloppement qui permettent aux migrants de participer au développement de leur pays d'origine et favoriser l'adoption d'instruments financiers spécifiques encourageant le transfert sûr et au meilleur coût de l'épargne des migrants : Point V (e) du Pacte européen

La coopération luxembourgeoise au Monténégro, Kosovo et au Sandjak serbe a été développée à un moment où beaucoup de demandeurs d'asile ont afflué au Luxembourg. Depuis ce moment, la coopération soutient des projets de développement local qui profitent à la population locale, mais aussi aux personnes qui retournent dans leur pays.

Le projet « Migrer les yeux ouverts » vise l'établissement de partenariats entre ONG capverdiennes ou autres à Luxembourg et des ONG capverdiennes au Cap-Vert pour la mise en œuvre de projets de coopération.

Le gouvernement a mandaté l'ONG luxembourgeoise « Appui au Développement Autonome » pour la mise en œuvre au Cap-Vert d'un plan d'action 2009-2011 dont l'un des objectifs est de développer le financement du secteur de la micro finance moyennant la mobilisation de l'épargne au niveau local et auprès de la diaspora.

3.12.6 Accélérer le déploiement des outils privilégiés de l'Approche globale des migrations (bilans migratoires, plateformes de coopération, partenariats pour la mobilité et programmes de migration circulaire) (...) : Point V (g) du Pacte européen

Le Luxembourg est engagé dans le Partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert (voir ci-avant).

3.12.7 Les relations extérieures et l'approche globale: Informations complémentaires

Dans le cadre de l'aide luxembourgeoise à la coopération, divers projets ont été initiés, tels des projets d'aide à la réinsertion de demandeurs d'asile déboutés tendant à faciliter le retour volontaire des personnes originaires du Monténégro et du Kosovo et améliorer les conditions de vie sur place. Si au départ le public-cible était formé par les personnes retournant au pays d'origine, aujourd'hui les projets s'adressent à toute la population locale dont les personnes qui retournent. Un accent particulier est mis sur la réintégration des enfants et des jeunes.

D'autres projets sont soutenus comme :

- un projet de développement rural de l'association Amitiés Luxembourg-Monténégro qui a mis en place un volet de tourisme local avec des familles qui sont retournées au pays d'origine ;

- un projet de la Fondation Caritas visant à promouvoir la scolarisation des enfants issus de familles défavorisées au Kosovo, projet qui est également ouvert aux enfants retournant au Kosovo.

4 TRANSPOSITION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN DROIT NATIONAL

La loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention vise à transposer certaines dispositions de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Ainsi le législateur a-t-il transposé dans l'article 6(3) la disposition de l'article 17(1) de la directive précitée en limitant la durée de rétention pour familles avec enfants à 72 heures. De même l'article 7(2) de la loi tient compte de la disposition de l'article 16(3) de la directive portant sur la situation des groupes vulnérables.

Dans le cadre du processus de légifération de la prédite loi, plusieurs organisations (Conseil d'Etat, CCDH) se sont référés à des propositions de directive ou des directives.

5 ANNEXE

5.1 Méthodologie

Les deux premiers chapitres portent, d'une part, sur l'évolution du système politique et légal 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 2009, nous nous référons à plusieurs reprises au rapport politique 2008 pour ce qui est des informations détaillées sur le cadre législatif.

Nous nous référons à plusieurs dispositions légales adoptées au cours de l'année 2008 (loi sur la nationalité, loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers), bien qu'elles ne soient entrées en vigueur qu'en 2009.

La partie 3 du rapport est structurée comme suit :

Dans un *premier temps*, nous avons fait référence aux déclarations d'intention et aux mesures prises par le gouvernement ou les autorités publiques pour répondre aux divers engagements contenus dans le pacte.

Dans la mesure où une action gouvernementale ou ministérielle a pu répondre à un ou à plusieurs engagements du pacte, nous l'avons soit cité pour chacun de ces engagements, soit avons fait un renvoi à cette action gouvernementale.

Dans un *deuxième temps*, nous avons repris dans les informations complémentaires des actions ou éléments du débat politique qui ont émané de la société civile et qui se rapportaient, de près ou de loin, aux éléments du pacte.

Dans un *troisième temps*, nous avons repris dans les informations complémentaires des éléments significatifs du débat politique qui n'ont pas de lien avec des engagements du pacte.

Pour la définition d'événements ou de débats significatifs, nous avons tenu compte simultanément de plusieurs critères :

- médiatisation du débat
- impact du débat dans 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.

Nous avons également tenu compte de documents de référence, études et rapports relatifs à la migration et à l'asile qui ont alimenté le débat sur la politique migratoire au Luxembourg.

Les principales sources d'information ont été les suivantes :

- 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 web sites des ministères, d'ONG, etc.

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

Le terme *étranger* est celui de la définition de l'article 3a) de la loi sur l'immigration 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 ».

Liste des abréviations utilisées :

ADEM	<i>Administration de l'Emploi</i>
ADR	<i>Alternativ Demokratesch Reformpartei</i>
AOT	<i>Autorisation d'occupation temporaire</i>
ASP	<i>Autorisations de séjour provisoires</i>
ASTI	<i>Association de soutien aux travailleurs immigrés</i>
CAI	<i>Contrat d'accueil et d'intégration</i>
CCDH	<i>Commission consultative des Droits de l'Homme</i>
CCTS	<i>Commission consultatives pour travailleurs salariés</i>
CET	<i>Centre pour l'égalité de traitement</i>
CGE	<i>Commissariat du Gouvernement aux étrangers</i>
CLAE	<i>Comité de liaison et d'action des étrangers</i>
CNE	<i>Conseil national pour étrangers</i>
CSDD	<i>Conseil Supérieur pour le Développement Durable</i>
CSV	<i>Parti Chrétien Social</i>
DP	<i>Parti démocratique</i>
KPL	<i>Parti Communiste Luxembourgeois</i>
LCGB	<i>Lëtzebuenger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond</i>
LFR	<i>Collectif Réfugiés - Lëtzebuenger Flüchtlingsrot</i>
LSAP	<i>Parti ouvrier socialiste luxembourgeois</i>
OIM	<i>Organisation internationale pour les migrations</i>
OLAI	<i>Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration</i>
UNHCR	<i>Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés</i>

Statistiques

5.1.1 *Le droit d'asile et la protection des réfugiés*

5.1.2 *L'évolution des demandeurs d'emploi selon la nationalité*

5.1.3 *Participation électorale des étrangers : Inscription sur les listes électorales communales*

5.1.4 *L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise*

5.1.5 *L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise selon la nationalité antérieure et le type de procédure – Année 2009*

5.1.1 Le droit d'asile et la protection des réfugiés

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Demandes : dossiers	893	1425	365	423	671	1210	1346	669	380	291	299	333
Demande: individus	1707	2920	627	690	1048	1550	1577	803	523	426	463	505
Rapport : individus/dossier	1.91	2.05	1.72	1.63	1.56	1.28	1.17	1.20	1.38	1.46	1.55	1,52
Pays d'origine (%)												
Ancienne Yougoslavie	93.6	95.5	66.5	59.0	64.6	44.6	29.1	37.5	43.4	65.7	57.0	38,8
Pays de l'Afrique	1.4	0.7	6.9	10.8	12.8	32.3	53.8	38.5	24.1	13.6	17.0	19,8
Pays (ancienne Union Soviétique et anciens pays du bloc de l'Est)	2.2	2.6	20.0	20.2	15.3	15.9	10.3	11.4	18.6	14.5	5.4	14,5
Autres	2.8	1.2	6.6	10.0	7.3	7.2	6.8	12.6	13.9	6.2	20.6	26,9
Reconnaitances, autorisations de séjour pour raisons humanitaires, tolérances, autorisations de séjour pour raisons humanitaires												
Reconnaitances statut de réfugié : dossiers	18	-	7	39	25	38	47	40	30	90	93	67
Reconnaitances statut de réfugié : individus	43	29	17	89	44	62	82	97	37	160	107	141
Reconnaitances protection subsidiaire : dossiers										5	0	8
Reconnaitances protection subsidiaire: individus										7	0	11
Autorisations de séjour pour raisons humanitaires : individus			26	353	35	106	219	206	121	224	139	0
Mesures de tolérance : individus			16		43	43	88	368	230	155	200	30
Autorisations d'occupation temporaire									67	176	170	

Source : Direction de l'Immigration, Ministère des Affaires étrangères

NB : Le ministre a régulièrement délivré des autorisations de séjour pour raisons humanitaires à des personnes, DPI ou DPI déboutés. En 2009, il n'a pas délivré de telles autorisations, mais a donné la perspective à 75 personnes d'obtenir une autorisation de séjour provisoire à condition qu'elles obtiennent une autorisation de travail.

La mesure de tolérance a été introduite par l'article 14 de la loi du 18 mars 2000 - portant création d'un régime de protection temporaire - portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 - portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile. Selon l'article 22 modifié de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, le ministre peut décider d'octroyer une mesure de tolérance à des DPI déboutés dont l'éloignement dans un autre pays serait matériellement impossible en raison de circonstances de fait indépendantes de la

volonté du demandeur. Les données se réfèrent aux premières tolérances délivrées et aux premières AOT délivrées, sans tenir compte des renouvellements.

L'article 14 de la loi sur le droit d'asile prévoit un accès au marché de l'emploi pour les DPI au cas où le ministre n'a pas statué sur la demande dans les 9 mois du dépôt de la demande. Le ministre peut délivrer une AOT d'une durée de six mois, renouvelable, qui s'étend jusqu'au moment où la demande est définitivement rejetée. Selon l'article 22 de ladite loi, le DPI débouté peut bénéficier d'une mesure de tolérance si l'exécution matérielle de l'éloignement est impossible en raison de circonstances de fait. Les bénéficiaires de la mesure de tolérance peuvent aussi accéder au marché de l'emploi sur base de l'octroi d'une AOT. L'autorisation d'occupation temporaire peut être délivrée par le ministre au demandeur de protection internationale. Les données se réfèrent aux premières AOT délivrées, sans tenir compte des renouvellements.

5.1.2 L'évolution des demandeurs d'emploi selon la nationalité

	31 déc. 2009		31 déc. 2008		31 déc. 2007	
Total	14.816	100,00%	11.511	100,00%	9.815	100,00%
Total UE des 15	12.609	85,10%	9.827	85,40%	8.415	85,70%
Total Nouveaux Etats-membres (12)	289	2,00%	182	1,60%	155	1,60%
Total Union européenne	12.898	87,10%	10.009	87,00%	8,57	87,30%
Total Pays tiers	1.918	12,90%	1.502	13,00%	1.245	12,70%
Portugal	4.835	32,60%	3.810	33,10%	3.017	30,80%
Luxembourg	4.466	30,10%	3.619	31,40%	3.389	34,60%
France	1.198	8,10%	864	7,50%	706	7,20%
Italie	668	4,50%	507	4,40%	439	4,50%
Belgique	581	3,90%	426	3,70%	336	3,40%
Allemagne	406	2,80%	292	2,50%	271	2,70%
Royaume-Uni	119	0,80%	60	0,50%	32	0,30%
Pays-Bas	97	0,70%	95	0,80%	86	0,90%
Espagne	92	0,60%	68	0,60%	72	0,70%
Danemark	31	0,20%	21	0,20%	9	0,10%
Suède	29	0,20%	10	0,10%	9	0,10%
Grèce	25	0,20%	19	0,20%	29	0,30%
Irlande	23	0,20%	12	0,10%	6	0,00%
Autriche	20	0,10%	10	0,10%	10	0,10%
Finlande	19	0,10%	14	0,10%	4	0,00%
Pologne	102	0,70%	63	0,50%	57	0,60%
Roumanie	59	0,40%	37	0,30%	36	0,40%
Bulgarie	26	0,20%	20	0,20%	12	0,10%
Hongrie	25	0,20%	14	0,10%	18	0,20%
Slovaquie	21	0,10%	11	0,10%	14	0,20%
Slovénie	17	0,10%	5	0,10%	4	0,00%
Lituanie	12	0,10%	11	0,10%	7	0,10%
Lettonie	11	0,10%	5	0,10%	3	0,00%
République Tchèque	8	0,10%	8	0,10%	3	0,00%
Estonie	6	0,00%	6	0,10%	1	0,00%
Chypre	1	0,00%	1	0,00%	0	0,00%
Malte	1	0%	1	0,00%	0	0,00%

Source : ADEM

NB : Les données concernent les personnes sans emploi, résidentes sur le territoire national, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectées à une mesure pour l'emploi, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM.

5.1.3 La participation électorale des étrangers : Inscription sur les listes électorales communales

Nationalités	Inscriptions 1999	Inscriptions 2005	Différences		Étrangers ≥ 18 ans	Taux d'inscription « approché »
			Chiffres absolus	%		
Inscriptions des citoyens de l'Union européenne						
Allemagne	1.197	1.665	468	39%	10.252	16%
Autriche	45	73	28	62%	599	12%
Belgique	1.510	2.205	695	46%	14.472	15%
Danemark	142	183	41	29%	1.752	10%
Espagne	260	333	73	28%	2.853	12%
Finlande	4	34	30	750%	703	5%
France	1.631	2.471	840	52%	20.475	12%
Grande-Bretagne	311	498	187	60%	4.434	11%
Grèce	94	128	34	36%	1.150	11%
Irlande	51	93	42	82%	1.064	9%
Italie	3.131	3.579	448	14%	17.340	21%
Pays-Bas	534	676	142	27%	3.516	19%
Portugal	4.896	10.622	5.726	117%	52.215	20%
Suède	29	78	49	169%	1.095	7%
Chypre		1			5	20%
Estonie		1			147	1%
Hongrie		6			405	1%
Lettonie		1			57	2%
Lituanie		0			54	0%
Malte		1			28	4%
Pologne		39			821	5%
République Tchèque		10			175	6%
Slovaquie		1			123	1%
Slovénie		8			96	8%
Total citoyens de l'Union européenne	13.835	22.706	8.871	64%	133.828	17%
Inscriptions des ressortissants de pays tiers						
Bosnie		243			1.935	13%
Bulgarie		7			170	4%
Cap-Vert		115			1.418	8%
Chine		15			1.078	1%
Croatie		15			319	5%
États-Unis		49			1.423	3%
Macédoine		16			343	5%
Roumanie		24			509	5%
Suisse		62			471	13%
Turquie		4			271	1%
Yougoslavie		380			5.381	7%

Autres	321	8.663	4%
Total ressortissants de pays tiers	1.251	21.981	6%
GRAND TOTAL	23.957	155.809	15%

Source : SESOPI-Centre Intercommunautaire, RED 9, Bilan des inscriptions aux élections communales d'octobre 2005 et aux élections européennes de juin 2004, Luxembourg, février 2005.

NB : Pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales communales, il faut avoir atteint la majorité le jour des élections et justifier d'une durée de résidence de 5 ans au moment de l'inscription. Le taux d'inscription « approché » a été calculé sur base du seul critère de l'âge sans tenir compte de la durée de résidence des étrangers au Luxembourg.

5.1.4 L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Naturalisations (ancienne procédure)	338	278	228	204	307	198	396	316	373	372	328	487	526	436
Options (ancienne procédure)	517	336	499	393	375	263	419	396	468	612	745	815	597	479
Recouvrements (ancienne procédure)	19	15	16	15	10	13	11	9	7	11	11	9	6	
Naturalisations (nouvelle procédure)														3.039
Recouvrements (nouvelle procédure)														68
Total	874	629	743	612	692	474	826	721	848	995	1.084	1.311	1.129	4.022

Source : Ministère de la Justice

NB : Les données statistiques du Ministère de la Justice relatives à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise diffèrent légèrement de celles du Statec du fait que la saisie des chiffres se réalise à des moments différents. Les chiffres ne tiennent pas compte des enfants des personnes ayant acquis la nationalité luxembourgeoise. Les chiffres de 2009 ne tiennent pas compte des 4.209 personnes devenues automatiquement luxembourgeoises, alors qu'elles sont nées au Luxembourg entre le 1er janvier 1991 et le 31 décembre 2008 de parents étrangers dont au moins un y est également né (double droit du sol).

La nouvelle loi sur la nationalité, entrée en vigueur le 1er janvier 2009 a supprimé la procédure de l'option.

5.1.4.1 L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise selon la nationalité antérieure et le type de procédure – Année 2009

Nationalité antérieure (pays)	Nat. Articles 6, 7 et 10	Nat. anc. proc.	Opt. anc. proc.	Recouvr. Article 14	Recouvr. Article 29	Recouvr. Article 31	Totaux acquis.
Afghanistan	0	1	0	0	0	0	1
Afrique du Sud	4	3	1	0	0	0	8
Albanie	9	17	7	0	0	0	33
Algérie	2	2	2	0	0	0	6
Allemagne	259	28	29	3	2	1	322
Argentine	1	0	0	0	0	0	1
Autriche	4	0	0	0	0	0	4
Azerbaïdjan	0	1	0	0	0	0	1
Bangladesh	2	1	0	0	0	0	3
Bélarus	2	1	0	0	0	0	3
Belgique	176	17	16	1	9	5	224
Bosnie-Herzégovine	214	32	24	0	0	0	270
Brésil	3	1	3	0	0	0	7
Bulgarie	5	1	0	0	0	0	6
Burundi	0	1	1	0	0	0	2
Cameroun	4	5	2	0	0	0	11
Canada	6	0	0	3	0	0	9
Cap-Vert	31	30	16	0	0	0	77
Chine	8	22	3	0	0	0	33
Colombie	0	0	2	0	0	0	2
Croatie	17	6	2	0	0	0	25
Cuba	0	0	1	0	0	0	1
Égypte	0	1	0	0	0	0	1
Équateur	0	1	1	0	0	0	2
Érythrée	0	1	0	0	0	0	1
Espagne	43	0	4	0	0	1	48
États-Unis d'Amérique	33	1	1	10	2	0	47
Éthiopie	0	3	0	0	0	0	3
Finlande	4	0	0	0	0	0	4
France	209	20	29	10	6	3	277
Ghana	0	0	1	0	0	0	1
Grèce	6	0	0	0	0	0	6
Guinée	0	1	0	0	0	0	1
Hongrie	2	0	0	0	0	0	2
Inde	2	10	0	0	0	0	12
Iran	4	9	1	0	0	0	14
Iraq	0	6	0	0	0	0	6
Irlande	4	0	0	0	0	0	4
Islande	1	0	0	0	0	0	1
Israël	1	0	0	0	0	0	1

Italie	267	10	77	0	0	8	362
Japon	2	0	0	0	0	0	2
Kosovo	36	36	5	0	0	0	77
Liechtenstein	1	0	0	0	0	0	1
Macédoine	38	6	7	0	0	0	51
Malaisie	2	0	0	0	0	0	2
Mali	0	0	1	0	0	0	1
Maroc	2	8	7	0	0	0	17
Maurice	3	1	0	0	0	0	4
Mexique	0	0	1	0	0	0	1
Moldavie	1	0	0	0	0	0	1
Monténégro	114	12	12	0	0	0	138
Nigeria	0	3	1	0	0	0	4
Ouzbékistan	0	0	2	0	0	0	2
Pakistan	0	2	0	0	0	0	2
Pays-Bas	19	2	10	0	0	0	31
Pérou	0	3	0	0	0	0	3
Philippines	0	4	4	0	0	0	8
Pologne	25	2	3	0	0	0	30
Portugal	1.082	14	146	0	0	0	1.242
République démocratique du Congo	0	7	2	0	0	0	9
République dominicaine	1	0	3	0	0	0	4
République du Congo	0	1	0	0	0	0	1
République tchèque	2	0	0	0	0	0	2
Roumanie	15	12	1	0	0	0	28
Royaume-Uni	59	1	0	1	1	0	62
Russie	28	10	2	0	0	0	40
Rwanda	0	1	1	0	0	0	2
Sans nationalité	4	3	1	0	0	0	8
Sénégal	0	0	1	0	0	0	1
Serbie	217	11	21	0	0	0	249
Serbie et Monténégro	3	35	0	0	0	0	38
Sierra Leone	0	1	0	0	0	0	1
Slovaquie	6	1	0	0	0	0	7
Slovénie	2	1	0	0	0	0	3
Somalie	1	3	0	0	0	0	4
Suède	6	0	0	0	0	0	6
Suisse	27	1	0	0	2	0	30
Territoire britannique d'outre-mer	0	2	1	0	0	0	3
Thaïlande	8	1	0	0	0	0	9

Togo	1	1	1	0	0	0	3
Tunisie	1	5	4	0	0	0	10
Turkménistan	0	1	0	0	0	0	1
Turquie	8	4	2	0	0	0	14
Ukraine	1	8	16	0	0	0	25
Uruguay	0	1	0	0	0	0	1
Vietnam	1	0	1	0	0	0	2
T O T A L	3.039	436	479	28	22	18	4.022

Source : Ministère de la Justice







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