



Les mesures pratiques mises en œuvre afin de réduire la migration irrégulière

Luxembourg

Etude thématique 2011

Université du Luxembourg

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

www.emnluxembourg.lu

E-mail : coordination@emnluxembourg.lu

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



Avant-propos

Les opinions et interprétations exprimées dans cette étude n’engagent que leurs auteurs.

Elles ne reflètent pas nécessairement les positions du Ministère de la Famille et de l’Intégration et du Ministère des Affaires étrangères.

La présente étude a été élaborée par les membres du Point de Contact National Luxembourg du Réseau Européen des Migrations (EMN NCP LU) sous la responsabilité et la coordination de Christel Baltes-Löhr et Anne Koch, Université du Luxembourg avec le support continu de Sylvain Besch, CEFIS - Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales; Claudia Hartmann-Hirsch, CEPS/Instead ; Germaine Thill, STATEC; Sylvie Prommenschenkel, Ministère des Affaires étrangères et Marc Hayot, Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, Ministère de la Famille et de l’Intégration. Membres du EMN NCP LU qui étaient chargés de la rédaction : Anne Koch et Joaquim Monteiro de l’Université du Luxembourg. Adolfo Sommarribas de l’Université du Luxembourg était responsable de la compilation des statistiques.

Sommaire

Dans cette étude, le EMN NCP LU essaie de donner, dans la mesure du possible, les différentes perspectives et initiatives par rapport à la migration irrégulière au niveau national, en particulier les mesures pratiques mises en place pour essayer de la contenir.

Du point de vue du cadre politique, la lutte contre la migration irrégulière est progressivement devenue une priorité au fil de la dernière décennie comme le démontrent les différents programmes gouvernementaux analysés dans l'étude. En effet, les autorités nationales situent la lutte contre la migration irrégulière dans une politique dite cohérente des flux migratoires. Le frein à la migration irrégulière va de pair avec une stimulation des migrations régulières en accord avec les besoins en main-d'œuvre des secteurs d'activités économiques. En ce sens, la politique nationale suit les grandes lignes d'orientation de la politique européenne en la matière. Cette dernière affirmation se reflète également par la transposition des principales directives relatives à la migration, en particulier la directive dite « retour »¹ et la directive dite « sanctions »². D'un autre côté, la législation nationale reste toutefois également le reflet des volontés politiques nationales. Au-delà des transpositions du droit communautaire, nous pouvons constater que le cadre législatif peut être adapté pour faire face à une situation particulière. Ainsi, face aux pressions exercées par les associations qui militent pour les droits des étrangers, les autorités nationales prévoient des voies pour sortir de l'irrégularité ; certes considérées largement inefficaces par les associations mais cependant consacrées dans la loi.

Quant aux mesures concrètes établies pour endiguer les migrations irrégulières, elles sont de nature différente et recouvrent un large spectre. Elles passent par des accords de réadmission négociés au niveau européen, les contacts politiques bilatéraux, des programmes d'informations dans les pays d'origine, le renforcement du contrôle des frontières par la formation spécifique des agents et l'adaptation aux innovations technologiques, la coopération internationale entre autres avec l'agence FRONTEX, la construction d'un nouveau centre de rétention ou encore la promotion des retours volontaires avec la coopération de l'OIM.

S'il est plutôt facile de dresser un état des lieux des politiques européennes et nationales et des cadres législatifs qui en découlent, il est cependant beaucoup plus complexe de quantifier le

¹ 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.

² 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.

phénomène des migrations irrégulières. Cette difficulté existe principalement pour deux raisons : en premier lieu, parce que le type de migration « irrégulière » est par définition difficile à quantifier - un migrant en situation irrégulière souhaite en principe avoir le moins de contacts possibles avec les autorités nationales par peur des conséquences – et en second lieu, parce que le recueil de données au niveau national est opéré par différents acteurs selon leurs besoins administratifs. Nous essayons cependant avec les quelques chiffres disponibles de donner une image de synthèse dans la dernière partie de l'étude. Nous pouvons constater que la migration irrégulière ne constitue qu'une infime partie de la gestion des flux migratoires surtout en tenant compte de la réalité nationale luxembourgeoise.

Liste des abréviations utilisées :

APIS	Advanced Passenger Information System
ASTI	Association de soutien aux travailleurs immigrés
BLLD	Bureau luxembourgeois de liaison détachement
CCC	Common Core Curriculum
CEFIS	Centre d'étude et de formations interculturelles et sociales
CCDH	Commission Consultative des Droits de l'Homme
CPL	Centre Pénitentiaire de Luxembourg
DPI	Demandeur de Protection Internationale
GAT	General Aviation Terminal
FFE	Fonds pour les frontières extérieures
FRAN	Réseau d'analyse des risques
HCR	Haut-Commissariat pour le Réfugié des Nations Unies
ITM	Inspection du Travail et des Mines
LFR	Lëtzebuerger Flüchtlingsrot
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MYO	Migrer les yeux ouverts
OGB-L	Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OLAI	Office luxembourgeois de l'accueil et l'intégration
ONG	Organisation non-gouvernementale
PGD	Police Grand-Ducale
PCN	Point de contact national
SCF	Section Contrôle Frontalier
SDTI	Service détachement et travail illégal
SDV	Service des Documents de Voyage
SGA	Service de Contrôle de Garde à l'Aéroport
SIS	Schengen Information System
SMI	Service Médical de l'Immigration
SPJ	Service de Police Judiciaire
UCPA	Unité Centrale de Police à l'Aéroport
VIS	Visa Information System

Contenu

1. INTRODUCTION: OBJECTIFS, MÉTHODOLOGIE ET DÉFINITIONS.....	8
1.1. <u>Objectifs</u>	8
1.2. <u>Définitions</u>	11
1.3. <u>Méthodologie</u>	12
2. LE CADRE POLITIQUE ET LEGISLATIF EN MATIERE DE MIGRATION IRREGULIERE AU LUXEMBOURG.....	14
2.1. <u>La politique nationale</u>	14
2.1.1. <i>Les différents programmes gouvernementaux, le point de vue ministériel et des associations</i>	14
2.2. <u>Le cadre législatif</u>	17
2.2.1. <i>Les sanctions prévues dans la législation nationale en matière de la migration irrégulière</i>	20
2.2.2. <i>Adaptations législatives et politiques récentes en matière de migration irrégulière</i>	21
2.2.3. <i>Programme de régularisation</i>	24
2.2.4. <i>Autres politiques indirectement liées à la migration irrégulière : accès aux droits sociaux</i>	25
2.3. <u>Le cadre institutionnel</u>	27
2.3.1. <i>Pré entrée et séjour</i>	27
2.3.2. <i>Les contrôles aux frontières</i>	28
2.3.3. <i>Les contrôles sur le territoire</i>	28
2.3.4. <i>Rétention</i>	29
2.3.5. <i>Retour</i>	29
2.3.6. <i>Autres acteurs travaillant dans le domaine de la migration irrégulière et leurs rôles en matière d'élaboration et de la mise en œuvre de politiques</i>	30
3. LES MESURES CONCRETES MISES EN ŒUVRE AFIN DE LUTTER CONTRE LA MIGRATION IRREGULIERE	32
3.1. <u>Pré entrée: les mesures pratiques concrètes mises en œuvre afin de lutter contre la migration irrégulière avant l'arrivée des migrants sur le territoire du Grand-duché du Luxembourg</u>	32
3.1.1. <i>Programmes d'information</i>	32
3.1.2. <i>Le cadre législatif</i>	34
3.1.3. <i>Interdiction d'entrée sur le territoire</i>	36
3.1.4. <i>La «fragilisation» des titres de séjour</i>	38
3.2. <u>Entrée: les mesures concrètes mises en œuvre pour identifier et détecter les migrants irréguliers aux frontières</u>	39
3.2.1. <i>Contrôle à la frontière extérieure/ à l'aéroport du Luxembourg</i>	39
3.2.2. <i>Vérification des moyens de subsistance</i>	41

3.2.3. Engagement dans le cadre des opérations FRONTEX	42
3.2.4. Les formations (hors cadre FRONTEX)	45
3.3. Séjour: les mesures concrètes mises en œuvre pour contrôler la migration irrégulière sur le territoire du Grand-duc'hé du Luxembourg	46
3.3.1. Placement en rétention	48
3.4. Voies/moyens de sortir de l'irrégularité.....	51
3.4.1. Retour « volontaire » ou forcé.....	51
3.4.2. Mesures de tolérance - Reports à l'éloignement	53
4. COOPERATION TRANSNATIONALE POUR REDUIRE LA MIGRATION IRREGULIERE	59
4.1. <u>Accords de coopération.....</u>	59
4.1.1. Accords de réadmission	60
4.2. <u>Autres formes de coopération internationale (non-législative).....</u>	62
4.3. <u>Coopération avec l'UE ou organisations internationales</u>	62
5. L'IMPACT DE LA POLITIQUE ET LEGISLATION EUROPEENE SUR LA MIGRATION IRREGULIERE	63
5.1.1. «Directive retour»	63
5.1.2. «Directive sanctions»	63
5.1.3. Le Fonds Européen Pour Les Frontières Extérieures (FFE) et le Luxembourg	64
6. ESTIMATIONS ET STATISTIQUES SUR LA MIGRATION IRREGULIERE.....	69
61.1. Éloignements et retours volontaires	70
61.2. Refus d'entrée	72
61.3. Les personnes arrêtées sur le territoire pour séjour irrégulier.....	76
61.3. Chiffres sur la régularisation des personnes en situation irrégulière.....	79
7. CONCLUSIONS.....	83
8. BIBLIOGRAPHIE.....	87
9. ANNEXE	95

1. INTRODUCTION: OBJECTIFS, MÉTHODOLOGIE ET DÉFINITIONS

1.1. Objectifs

Le Comité Directeur du Réseau Européen des Migrations (EMN) a approuvé dans le cadre de son Programme de travail 2011 de l'EMN une étude sur des réponses pratiques face à la migration irrégulière. L'objectif global de l'étude est de fournir un aperçu des approches existantes, des mécanismes et des mesures mises en œuvre par les États membres pour prévenir et lutter contre la migration irrégulière au sein de l'UE.

Les objectifs spécifiques de l'étude consistent à:

- examiner les approches globales de type historique et politique face à la migration irrégulière dans les Etats membres;
- fournir un aperçu des politiques UE et nationales ainsi que des cadres juridiques en matière de prévention, de dépistage, de réponses et de réduction de la migration irrégulière;
- fournir un aperçu complet des approches pratiques, des mécanismes et des mesures élaborées par les États membres afin de réduire le nombre de migrants en situation irrégulière dans l'UE;
- examiner la coopération transnationale dans le domaine de la migration irrégulière;
- explorer la disponibilité des données et les méthodes de collecte de données utilisées par les États membres pour estimer la population des migrants irréguliers et les coûts de mise en œuvre des mesures pratiques pour lutter contre la migration irrégulière;
- explorer les effets de la politique et de la législation de l'UE sur la politique nationale, les procédures et les pratiques;
- tirer des conclusions sur l'efficacité des réponses concrètes à la migration irrégulière dans les États membres, y compris les considérations de proportionnalité et la mise en évidence des meilleures pratiques.

Concrètement, l'étude permet d'identifier les mesures pratiques et effectives entreprises pour:

- cibler la migration irrégulière avant l'arrivée des migrants au Luxembourg – c'est-à-dire au niveau de la pré-entrée ;
- détecter l'entrée de migrants irréguliers sur le territoire du Luxembourg ;
- garantir la conformité des migrants avec les réglementations sur les visas et sur les autorisations de séjour au Luxembourg afin d'éviter que les personnes dépassent la durée de

- séjour autorisé;
- traiter la situation (juridique) de migrants irréguliers en offrant des moyens pour sortir de l'irrégularité.

L'étude met plus particulièrement l'accent sur les groupes suivants de ressortissants de pays tiers en situation administrative irrégulière au Luxembourg :

- Les personnes entrées sur le territoire de manière illégale (par exemple clandestinement, en utilisant le cas échéant des faux documents ou en donnant une fausse indication quant à l'objet de leur séjour);
- Les personnes qui ont dépassé la durée de validité de leur visa (ou la durée de la période maximale de séjour autorisé en cas d'exemption de visa);
- Les personnes qui n'ont plus de droit de séjour, parce qu'elles ne disposent plus de titre de séjour valable et que leur titre de séjour n'est plus prolongé ou a été retiré ;
- Les personnes sans droit de séjour qui n'ont pas quitté le territoire des États membres suite à une décision (finale) négative sur leur demande de protection internationale;
- Les personnes qui, après avoir introduit une demande de protection internationale, ont « disparu » et ne se sont plus présentées aux autorités pendant la procédure d'examen de la demande de protection internationale, et qui n'ont pas quitté l'État membre / UE.

L'étude ne portera pas sur les victimes de la traite d'êtres humains ni sur les mesures pratiques de lutte contre la traite ou de lutte contre les réseaux illégaux impliqués dans la traite d'êtres humains. Enfin, l'étude ne fera pas référence aux mesures de prévention et de détection qui font partie intégrante du processus de délivrance de visa, étant donné que ces aspects sont abordés dans l'étude de l'EMN «La politique des visas comme canal migratoire»³.

Les résultats de cette étude se dirigent en particulier:

- aux décideurs politiques, y compris les ministères concernés et les fonctionnaires (au niveau communautaire et national) concernés par l'élaboration et la mise en œuvre des politiques relatives aux migrations irrégulières;
- aux experts nationaux, tels que les chercheurs universitaires ou faisant parti d'institutions de recherche et de réflexion, qui pourraient éventuellement en faire usage;
- aux acteurs et praticiens des organisations non gouvernementales (ONG) et leurs réseaux;

³ Plus d'informations sur www.emn.europa.eu

- au grand public ayant un intérêt dans la migration irrégulière;
- aux médias.

Avant d'entamer le sujet de la migration irrégulière et plus particulièrement les mesures et mécanismes mis en œuvre afin d'y faire face, il importe de souligner la relation directe qui existe entre le statut de *migrant irrégulier* et les politiques et mesures législatives d'un Etat membre⁴. En effet, c'est le cadre législatif, ses critères et définitions officiels qui déterminent les différents statuts migratoires. C'est-à-dire, la migration irrégulière n'est pas un phénomène social qui existe indépendamment des réalités politiques et législatives.

Par conséquent, au Luxembourg, pays signataire des Accords de Schengen, les conditions législatives et réglementaires ainsi que les pratiques administratives spécifiques peuvent conduire à - ou produire - des situations d'irrégularité⁵. A l'inverse, une décision politique peut également permettre de régulariser telle ou telle personne ou telle ou telle catégorie de personnes pour les sortir de la situation d'irrégularité.

Sur base du dispositif législatif luxembourgeois on peut distinguer plusieurs situations d'irrégularité⁶ :

1. les personnes qui continuent à séjourner au Luxembourg après l'expiration de leur visa de court séjour ou quand elles n'ont pas besoin de visa, après l'expiration du délai de 90 jours⁷ ;
2. les personnes qui changent de statut en cours de route et qui ne remplissent plus les conditions liées à l'octroi du titre de séjour émis en premier lieu et ne disposent d'aucune autre autorisation de séjour⁸;
3. les personnes dont l'autorisation ou le titre de séjour n'ont pas été renouvelés ;
4. les personnes qui travaillent sans autorisation de travail valable : a) soit dans la « clandestinité » totale, c'est-à-dire sans autorisation de séjour, sans autorisation de travail et sans être déclarées à la sécurité sociale, b) soit sans autorisation de séjour, sans autorisation de travail, mais déclarées à la sécurité sociale, c) ou encore avec une autorisation de séjour, avec une autorisation de travail non valable, mais déclarées à la sécurité sociale ;

⁴ CLANDESTINO Research Project: Pathways into Irregularity: The Social Construction of Irregular Migration. Comparative Policy brief , http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/12/clandestino_policy_brief_comparative_pathways.pdf

⁵ Document de sensibilisation « Personnes en situation administrative irrégulière », mai 2000, p 8.

⁶ Voir Point 3.1.2. Article 100 de la Loi sur la libre circulation de personnes et l'immigration du 29 Août 2008 qui pour les effets de cette étude sera citée comme Loi modifiée du 29 août 2008.

⁷ Article 34 en relation avec l'article 100 (1) et (2) de la Loi modifiée du 29 août 2008.

⁸ *ibidem*

5. les demandeurs de protection internationale déboutés et les anciens bénéficiaires d'un statut de tolérance qui n'ont ni d'autorisation de séjour ni aucun autre statut et droit de séjour.

Toute personne non-luxembourgeoise peut se retrouver dans une situation d'irrégularité administrative⁹, mais les situations d'irrégularité administrative affectent surtout les ressortissants de pays tiers (pays non-membre de l'UE et/ou non-adhérent à l'Espace Economique Européen) en termes d'accès à leurs droits et constituent, au contraire des situations d'irrégularité des citoyens européen, une préoccupation en termes de politique migratoire nationale.

1.2. Définitions

Dans le cadre de cette étude, référence est faite aux termes «*irrégularité*» ou «*irrégulière*» tels que spécifiés dans la Résolution 1509 (2006) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe¹⁰. Les expressions «personne en situation irrégulière» ou «personne en séjour irrégulier» sont préférées aux termes comme «migrants illégaux» ou «migrants sans papiers». Dans le même ordre d'idées, l'étude utilise le terme «migration irrégulière». Ces expressions sont en effet plus neutres et, contrairement au terme «illégal», n'ont rien de stigmatisant¹¹.

Ainsi et dans un contexte national, «Nous entendons par *personnes en situation administrative irrégulière* les personnes qui vivent au Luxembourg qui ne remplissant pas ou plus, pour une raison ou une autre, les conditions légales et administratives de la réglementation sur la libre circulation des personnes et l'immigration sur l'entrée, le séjour ou le travail des étrangers, telles qu'elles sont appliquées et interprétées»¹².

Dans un souci de comparabilité entre les différents rapports nationaux, des références sont également faites au glossaire de l'EMN qui a été développé sur base des acquis UE, notamment la Directive 2009/52/EC¹³.

⁹ L'article 6 de la Loi modifiée du 29 août 2008 établit les conditions d'entrée et de séjour pour les ressortissants étrangers de l'UE.

¹⁰ [Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 1509 \(2006\), Droits fondamentaux des migrants irréguliers, 27/06/06.](#)

¹¹ [Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 1509 \(2006\), Droits fondamentaux des migrants irréguliers, 27/06/06.](#)

¹² Confédération Caritas Luxembourg asbl, Commission Diocésaine Caritas et Diaconie, Commission Diocésaine pour la Pastorale Intercommunautaire, Commission Luxembourgeoise Justice et Paix, LCGB, Document de sensibilisation : Les sans-papiers au Luxembourg, 2000, p 3.

¹³ [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.](#)

1.3. Méthodologie

Chaque étude nationale analyse la situation juridique et politique dans l'Etat membre respectif, conformément à des spécifications communes élaborées au préalable. Par la suite, un rapport de synthèse comparatif est produit par la Commission européenne qui résume les principales conclusions de chaque rapport national, tout en soulignant les aspects les plus importants et en les plaçant dans la mesure du possible dans une perspective européenne. Les différentes études nationales ainsi que le rapport de synthèse sont accessibles au grand public¹⁴.

L'EMN se consacre principalement à la recherche secondaire, c'est-à-dire documentaire. Il recueille et analyse les données et les informations déjà disponibles ou publiées dans l'Etat membre ou au niveau international tout en les mettant en perspective par rapport aux spécifications communes élaborées.

Cette étude, réalisée par le Point de contact du Luxembourg, a été élaborée en s'appuyant sur différentes sources d'informations, citées et ordonnées par type de document dans la bibliographie. Afin de déterminer la vision, la politique et la législation nationales en matière de la migration irrégulière, une analyse approfondie de documents politiques et juridiques tels que les programmes gouvernementaux, les discours officiels, les lois, les projets de loi et les commentaires sur ces derniers, les avis de différents acteurs socio-politiques, et les réponses aux questions parlementaires, a été réalisée. Des rapports annuels des ministères et des administrations concernés par la migration irrégulière, de la Police grand-ducale, des positions des ONGs ainsi que des publications dans les médias ont été également inclus.

Les politiques et pratiques nationales en matière de la migration irrégulière sont situées dans le cadre de la politique de l'UE. Par conséquent, l'influence de la politique et de la législation de l'UE sur l'élaboration de politiques et pratiques nationales est également prise en compte.

Au-delà de l'analyse de sources secondaires, six entretiens semi-structurés ont été menés plus précisément avec :

- le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration ;
- des hauts fonctionnaires du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration ;
- des représentants et représentantes d'ONG officiant dans le domaine de la migration irrégulière ;
- un avocat exerçant en droit des étrangers ;

¹⁴ www.emnluxembourg.lu

- le service de l'Unité Centrale de Police à l'Aéroport (UCPA).

Les partenaires d'entretiens ont été choisis en fonction de leur expertise et des informations voire perspectives qu'ils seraient en mesure de fournir sur des aspects particuliers relatifs à la migration irrégulière. Tous les entretiens ont été retranscrits et analysés de façon systématique.

Finalement, dans le cadre de la préparation de cette étude, un workshop a été organisé à l'Université de Luxembourg intitulé 'La politique des visas et la migration irrégulière au Luxembourg'. Ce workshop, organisé le 7 juillet 2011, a réuni 16 représentantes et représentants d'associations de migrants au Luxembourg. Il a eu comme but principal l'échange d'idées et d'expériences de terrain sur le sujet précité. Les conclusions de ce workshop ont été incorporées dans cette étude.

Finalement, bien que les spécifications communes fixent la période de couverture de l'étude de 2005 à 2010, le PCN du Luxembourg a cependant décidé d'étendre son étude nationale jusqu'en août 2011. Ce choix se justifie d'abord par les modifications législatives importantes opérées lors du premier semestre de 2011, notamment l'adoption de la loi du 1 juillet 2011¹⁵ modifiant la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration ainsi que la loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et transposant en droit national la directive 2008/115/CE¹⁶ (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), ci-après nommée «directive retour», et les nombreux débats qui ont précédés l'ouverture du nouveau centre de rétention pour destiné aux personnes ayant reçu ordre de quitter le territoire luxembourgeois¹⁷.

L'inclusion de ces développements a été jugé indispensable afin de donner un aperçu actuel complet relatif à la migration irrégulière au Luxembourg.

¹⁵ Mémorial A N°151, 25/07/2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>

¹⁶ Directive 2008/115/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>

¹⁷ Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR), 19/03/2009, Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, 31/03/2009, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5947>

2. LE CADRE POLITIQUE ET LEGISLATIF EN MATIERE DE MIGRATION IRREGULIERE AU LUXEMBOURG

2.1. La politique nationale

La consultation de plusieurs documents officiels, publiés au cours des dernières années par le gouvernement, nous permet de tirer des premières conclusions sur la politique nationale et de donner un aperçu de l'approche gouvernementale (historique récente) face à la migration irrégulière au Luxembourg.

2.1.1. Les différents programmes gouvernementaux, le point de vue ministériel et des associations

Alors que le Programme gouvernemental de 1999-2004 ne faisait pas explicitement référence à la migration/ immigration irrégulière, celui de 2004-2009¹⁸ a souligné trois points :

- Le gouvernement s'est engagé à accueillir « avec générosité tant du point de vue social que juridique » les personnes qui fuient une région en conflit ou qui sont persécutées, en d'autres termes, le gouvernement s'est déclaré d'une manière générale en faveur du respect du droit d'asile.
- Afin de réduire la durée de la procédure de traitement des dossiers et de lutter contre l'utilisation abusive du droit d'asile, le programme gouvernemental a prévu d'amender la loi sur la procédure d'asile, ce qui a abouti à la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes de protection complémentaires¹⁹. Poursuivant le même objectif, les différents services administratifs chargés du traitement des demandes d'asile ont été renforcés.
- Le gouvernement a également réitéré sa volonté de lutter énergétiquement contre l'immigration irrégulière et de mener une politique ferme de retour. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement s'est engagé à poursuivre une coopération étroite avec les pays d'origine, à encourager les retours volontaires et à construire un centre fermé pour étrangers. A côté de l'introduction de mécanismes d'incitations positives au retour, des sanctions sont également prévues.

¹⁸ Programme gouvernemental 2004-2009, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2004/index.html>

¹⁹ Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes de protection complémentaires, Mémorial A N°78 du 09/05/2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/index.html>

Dans son programme gouvernemental de 2009-2014, le gouvernement a souligné « l'importance du bon fonctionnement des mécanismes de contrôle, d'évaluation et de sanctions comme complément indispensable de la promotion de l'immigration légale »²⁰. Ainsi, le lien étroit entre la promotion et l'organisation de l'immigration régulière en accord avec les besoins concrets de mains-d'œuvre national et la lutte efficace contre l'immigration irrégulière et le travail illégal a été relevé.

En outre, le programme affirme que la lutte crédible contre l'immigration irrégulière doit être basée sur une politique cohérente des retours des personnes en séjour irrégulier. Dans ce contexte, la promotion des retours volontaires des personnes en situation irrégulière est présentée comme étant une priorité afin de préserver la dignité humaine des personnes concernées. Avec l'objectif de développer une approche commune de promotion des retours volontaires, le renforcement de la coopération avec les associations actives dans le domaine de l'immigration ainsi qu'avec les organisations internationales spécialisées dans ce domaine, notamment l'HCR (Haut-Commissariat pour le Réfugiés des Nations Unies) et l'OIM (Organisation Internationale pour les Migrations), a été recherché²¹.

Parallèlement, le gouvernement a affirmé sa volonté de lutter contre le travail illégal, corollaire de l'organisation de l'immigration régulière, et d'appliquer rigoureusement la législation nationale fondée sur la directive européenne en la matière. En particulier, le projet de loi transposant la directive « sanctions »²² devrait être soumis au Conseil de gouvernement le 30 septembre 2011²³. Le Luxembourg avait déjà partiellement anticipé la transposition de la même directive dans la Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoyant des sanctions relatives à la migration irrégulière (Art. 139- à 148)²⁴.

Interrogé sur les divers aspects de la migration irrégulière, le Ministre chargé de l'immigration, a souligné qu'il est important d'avoir une approche holistique englobant des aspects de prévention, de contrôle, de politique de rétention et de retour, mais aussi de régularisation. Cependant la décision

²⁰ Programme gouvernemental 2009, p. 21, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>

²¹ Programme gouvernemental 2009, pp. 21-22, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>

²² 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0052:FR:NOT>

²³ MAE, 2010, Rapport sur l'état de transposition des directives européennes (Etat des lieux au 10 mai 2011).

²⁴ Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

d'appliquer tel ou tel aspect de la politique migratoire nationale semble dépendre des pays d'origine des migrants et des besoins spécifiques. D'un autre côté, même s'il avoue son insuffisance, le ministre a également insisté sur le besoin de mener une politique de retour, renforcée depuis cette année avec l'ouverture du nouveau centre de rétention pour étrangers en situation irrégulière²⁵.

La volonté du gouvernement de développer une politique nationale, désormais fortement inscrite dans le contexte européen, a été également mentionnée lors de l'entretien. Le ministre a notamment insisté sur le fait qu'il est nécessaire que la politique nationale reflète l'évolution législative européenne dans un esprit de coopération et de solidarité entre les Etats membres²⁶.

Du point de vue ministériel, la modification de la loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, transposant la «directive retour», présente un cadre clair pour faire face à cette problématique, même si le ministre reconnaît la complexité de certaines situations individuelles²⁷.

D'un autre côté, au cours des entretiens, les ONG ont exprimé une critique généralisée relative aux diverses procédures. Ainsi, le besoin d'avoir une 'ligne droite' compréhensible réglant les procédures d'asile, de retour ou de régularisation, a été souligné à plusieurs reprises. La pratique administrative ou encore la politique du «cas par cas» constituent un autre sujet de préoccupation²⁸.

Pour une analyse plus poussée, il va de soi que le cadre politique général en matière d'immigration irrégulière doit être mis en relation avec le cadre législatif. Comme déjà mentionné ci-avant, celui-ci a connu d'importantes modifications au cours des dernières années.

²⁵ Point de vue ministériel, 07/07/2011, lignes 320-324.

²⁶ Point de vue ministériel, 07/07/2011, lignes 334-339.

²⁷ Point de vue ministériel, 07/07/2011, lignes 192-196 et 236-239.

²⁸ Point de vue des ONG, 11/07/2011, lignes 603-607 : «J'ai l'impression que le Luxembourg préfère avoir le plus de latitude, le plus de liberté d'action possible et comme ça, ils peuvent faire le cas par cas, le gros problème dans tout ça, c'est qu'il n'y a pas de ligne droite».

Point de vue des ONG, 22/06/2011, lignes 510-519 et 529-530 :

«On a une politique actuellement qui prévoit une procédure, procédure d'asile ou d'autre procédure, et si on est en situation irrégulière, la conséquence, c'est qu'on est refoulé dans le pays. Pour les lois actuelles qu'on a, c'est une conséquence logique... Si la loi prévoit le retour, c'est mieux toujours de le faire le plus rapidement, de faire les procédures rapidement et de les renvoyer rapidement. C'est que nous on voit souvent, c'est que les gens ont toujours de l'espérance et essayent tout pour rester. S'il y a une personne qui n'est pas retournée, on ne comprend pas pourquoi elle n'est pas retournée... C'est cette incompréhension du système, c'est très très lourd pour les autres personnes».

2.2. Le cadre législatif

Le cadre législatif en matière de migration irrégulière est défini en particulier par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration²⁹ et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection³⁰ qui ont été récemment modifiées par la loi du 1 juillet 2011.

La loi du 1 juillet 2011 a transposé en droit national les dispositions non encore transposées de la directive 2008/115/CE³¹ dite « directive retour ». Par ailleurs, la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration avait déjà transposé en droit national six directives européennes : la directive sur le regroupement familial³², la directive sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée³³, la directive sur le droit de libre circulation et de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille³⁴, la directive relative au titre de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains³⁵, la directive relative aux conditions d'entrée et de séjour pour étudiants³⁶ et la directive relative à l'admission et séjour des chercheurs³⁷.

²⁹ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

³⁰ Mémorial A N°151, 25/07/2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>

³¹ [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](#)

³² Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial,

³³ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:fr:pdf>

³⁴ 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:fr:pdf>

³⁵ Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:FR:PDF>

³⁶ Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:FR:PDF>

³⁷ 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 recherches scientifique, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:FR:PDF>. En établissant des provisions relatives à l'emploi des hautement qualifiés, la loi a anticipé partiellement la transposition de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (Article 45), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:fr:PDF>

En établissant des provisions relatives à l'emploi des hautement qualifiés, la loi a anticipé partiellement la transposition de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (Article 45), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:fr:PDF>

La législation en matière d'immigration adoptée en 2008³⁸, de même que celle organisant le Centre de rétention³⁹, comportaient d'ores et déjà une grande partie de dispositions conformes à la « directive retour », notamment en relation avec la rétention, les garanties procédurales lors de l'éloignement, le sursis à l'éloignement en cas de maladie et les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Néanmoins, la transposition intégrale de ladite directive ne s'est achevée que par la loi du 1 juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 et la loi modifiée du 5 mai 2006.

Les modifications les plus importantes concernent :

- a) la promotion du retour volontaire : la personne qui fait l'objet d'une décision de retour dispose d'un délai de 30 jours pour satisfaire volontairement à l'obligation de quitter le territoire. Ce délai peut le cas échéant être prolongé et la personne concernée peut solliciter un dispositif d'aide au retour⁴⁰;
- b) l'introduction, à côté de la rétention administrative en structure fermée, d'une mesure alternative moins coercitive, à savoir l'assignation à résidence⁴¹;
- c) le traitement strictement égal des personnes sujettes à l'obligation de retour, qu'elles soient en séjour irrégulier parce qu'elles sont entrées irrégulièrement sur le territoire national ou qu'elles soient en séjour irrégulier parce qu'elles sont définitivement déboutées du droit d'asile. Elles peuvent toutes, dans certaines circonstances et après vérification effectuée au cas par cas, se voir octroyer un report de l'éloignement pour une durée déterminée⁴²;
- d) un assouplissement des conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires d'une exceptionnelle gravité⁴³.

Le règlement grand-ducal du 17 août 2011⁴⁴ fixe les conditions et les modalités générales du régime de rétention au sein du nouveau Centre, notamment les droits et devoirs des personnes placées en rétention administrative et abroge au même temps le règlement grand-ducal du 20 septembre 2002, créant un Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière.

³⁸ Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

³⁹ Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention ; Règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention du Centre de rétention et abrogeant l'article I du règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 créant un Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires

⁴⁰ Article 111 (2) de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

⁴¹ Article 125 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

⁴² Article 125 bis de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

⁴³ Article 78 de la Loi modifiée du 29 août sur la libre circulation des personnes et l'immigration

⁴⁴ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/a180.pdf>

La légitimité et les conditions de rétention de ressortissants étrangers en situation de séjour irrégulière au Luxembourg ont été soulevées à plusieurs reprises au cours des dernières années et ont fait l'objet de nombreux débats au sein de la société civile, culminant par un communiqué du Lëtzebuerger Flüchtlingsrot - Collectif réfugiés luxembourgeois (LFR) en 2010⁴⁵. Plus particulièrement, avant l'ouverture du nouveau centre de rétention, les personnes en situation irrégulière étaient détenues au sein du Centre Pénitentiaire de Luxembourg (CPL) à Schrassig, ce qui a fait l'objet de vives critiques. Une décision du tribunal administratif⁴⁶ a par ailleurs ordonné la libération immédiate d'une personne retenue au sein du Centre Pénitentiaire en se référant à un arrêt de la Cour administrative (arrêt 25.5559 C)⁴⁷ qui avait jugé le Centre de rétention non conforme à l'article 120 (1) de la loi du 29 août 2008. La Cour avait poursuivi son jugement en imposant un délai de 2 ans pour la construction d'un nouveau centre de rétention en dehors de l'enceinte du CPL. Comme au 1^{er} octobre 2010 le nouveau centre de rétention n'était pas encore achevé, le tribunal ordonna la libération de la personne.

Le Gouvernement estimant que le placement au sein du Centre pénitentiaire dans une unité séparée de celle des détenus répondait aux dispositions de l'article 120 (1) de la loi du 29 août 2008, a fait appel contre le jugement du tribunal⁴⁸.

La Cour administrative, en audience publique extraordinaire du 15 octobre 2010⁴⁹, a réformé le jugement prononcé en première instance en déclarant que le Centre de séjour pour personnes en situation irrégulière installé au sein du Centre Pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig répondait en son principe aux exigences de la loi du 29 août 2008 en conformité à l'entrée et le séjour des étrangers⁵⁰. Cependant les discussions ont souligné l'importance de l'établissement d'un nouveau

⁴⁵ Avis du LFR sur l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités générales du régime de rétention du Centre de rétention, <http://www.caritas.lu/Files/AvisduLFR.pdf>

⁴⁶ Tribunal administratif, Audience publique du 4 octobre 2010, numéro du rôle 27321, <http://www.ja.etat.lu/27321.doc>

⁴⁷ Cour administrative, Audience du 2 avril 2009, numéro du rôle 25559C. Selon cet arrêt, le centre de séjour pour étrangers en situation irrégulière dans la prison ne pourra plus servir à la rétention des étrangers à partir du 1^{er} octobre 2010. La Cour avait dit : «Considérant que la Cour estime que la situation provisoire actuelle du centre de séjour fonctionnant dans l'enceinte du centre pénitentiaire ne sera à terme pas conforme à la notion de structure fermée telle que visée par le législateur à travers l'article 120 (1) de la Loi du 29 août 2008 et devra être résorbée par la mise en place effective d'une structure fermée en dehors de l'enceinte du centre pénitentiaire dans un délai raisonnable de deux ans à compter de l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2008, de ladite Loi du 29 août 2008, soit concrètement jusqu'au 1^{er} octobre 2010. » Voir <http://www.ja.etat.lu/25559c.doc>

⁴⁸ Réponse à la question parlementaire urgente n° 920 de Monsieur Félix Braz, 24 septembre 2010, www.chd.lu

⁴⁹ http://www.clae.lu/pdf/migrations/desicions_judiciaires/retention/2010/27345C.pdf

⁵⁰ Cette confirmation était basée plus sur une erreur de plaidoirie de la partie récurrente que sur une analyse réelle de la situation. La Cour dit sur ce point : « Dans la mesure où la partie intimée n'a essentiellement fait que critiquer la position de principe que le Centre de rétention ne puisse pas se trouver, pour son cas précis, dans l'enceinte d'un centre pénitentiaire mais qu'elle ne critique pas par ailleurs les modalités de rétention concrètes avancées par l'Etat, la Cour est amenée, par réformation du jugement entrepris, à retenir qu'au stade actuel encore, même au-delà du 1^{er} octobre 2010,

Centre de Rétention indépendant et à l'extérieur du Centre Pénitentiaire, qui a finalement été ouvert le 21 août 2011⁵¹.

En ce qui concerne le dispositif législatif et réglementaire, il faut encore relever le nouveau règlement grand-ducal du 17 août 2011⁵² établissant les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution de la mesure d'éloignement, en conformité à l'article 124 (4) de la loi modifiée du 29 août 2008.

Au-delà de la loi sur l'immigration, les lois suivantes sont à prendre en considération, même si celles-ci ne comportent pas une référence directe à la migration irrégulière. Il s'agit de :

- i) la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale⁵³ et
- ii) la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire⁵⁴.

Ces deux lois sont analysées plus en détail sous la section 2.1.4.

Le Code de Travail⁵⁵ a pris en compte la lutte contre le travail illégal. Sont particulièrement importantes les provisions du Code de Travail relatives notamment au détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale⁵⁶, à la mise à disposition illégale de main d'œuvre⁵⁷ et à l'interdiction du travail clandestin⁵⁸.

2.2.1. Les sanctions prévues dans la législation nationale en matière de la migration irrégulière

Les articles 139 à 148 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration établissent les sanctions relatives à la migration irrégulière⁵⁹. La loi prévoit des sanctions pour les individus, liées à l'entrée, au séjour irrégulier et à la méconnaissance des décisions d'éloignement, le travail et l'emploi illégal, mais aussi pour les personnes et compagnies

le Centre de séjour provisoire est à qualifier de structure fermée répondant en son principe aux exigences de l'article 120 (1) de la Loi du 29 août 2008 ».

⁵¹ <http://www.wort.lu/wort/web/fr/luxembourg/articles/2011/08/159121/le-centre-de-retention-fin-pret.php>

⁵² <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/a180.pdf>

⁵³ Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0260/index.html>

⁵⁴ Loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, Arts. 2 and Art 7-12, Mémorial A N°20 du 16/02/2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0020/index.html>

⁵⁵ Loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail.

⁵⁶ Livre premier – Titre IV, Article L.142-1 à L.142-5.

⁵⁷ Livre Premier – Titre III, Article L.133-1 à L-134.

⁵⁸ Livre Premier – Titre VII, Article L.571.

⁵⁹ Mémorial A N°151, 25/07/2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>

de transport qui soutiennent, directement ou indirectement, l'entrée et le séjour irrégulier d'autres personnes⁶⁰. Ainsi la loi prévoit des amendes pour les entreprises de transport qui manquent à leur obligation d'informer la police sur l'identité des passagers qu'ils transportent au Luxembourg et qui acheminent des ressortissants de pays tiers démunis des documents de voyage et le cas échéant de visas requis⁶¹.

Aussi, la loi modifiée du 29 août 2008 sur l'immigration dote-t-elle le gouvernement d'instruments afférents à la lutte contre le travail illégal, en renforçant les sanctions contre les employeurs qui occupent des étrangers sans autorisation de séjour pour travailleur salarié, notamment le temps de la peine d'emprisonnement a été relevé⁶².

Par ailleurs, des peines complémentaires peuvent être prononcées comme l'interdiction temporaire d'exercer l'activité professionnelle (maximum de trois ans) ou la fermeture temporaire de l'entreprise (peine qui peut être de cinq ans ou être définitive)⁶³.

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)⁶⁴.

La loi prévoit également des peines d'emprisonnement et/ou des amendes pour tout étranger qui éloigné ou expulsé, est rentré au pays malgré une interdiction d'entrée sur le territoire⁶⁵.

2.2.2. Adaptations législatives et politiques récentes en matière de migration irrégulière

Pour faire face à l'augmentation des demandeurs de protection internationale d'origine serbe vérifiée à partir de la fin 2010, le Luxembourg a conclu un accord de coopération avec Belgrade le 5 mai 2011⁶⁶. L'augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale (majoritairement des Roms) a été présentée comme une conséquence directe de la libéralisation du régime de visas au sein de l'espace Schengen pour les ressortissants serbes et macédoniens⁶⁷. Par conséquent, les autorités nationales ont tendance à considérer ces migrants comme « réfugiés

⁶⁰ Articles 107 et 108 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁶¹ Articles 147 et 148 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁶² Article 144 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁶³ Article 145 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁶⁴ Article 146 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁶⁵ Article 142 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁶⁶ <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/23018.html>. Voir aussi,

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/05/schmit-serbie/index.html?highlight=dacic>

⁶⁷ Article d'Actualité, Bilan 2010 en matière d'asile et d'immigration: "Afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie", 01/02/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/02-fevrier/01-schmit/index.html

économiques », expression qui sort du cadre des règles « classiques » définissant la protection internationale. S'il est vrai que les migrations en provenance de la République de Serbie ne peuvent être considérées irrégulières⁶⁸, les migrants économiques ont cependant peu de possibilités pour s'installer durablement au Grand-Duché, ce qui laisse supposer que beaucoup décident d'entamer une procédure de demande d'asile comme « stratégie migratoire ». Comme la Serbie se trouve sur la liste des pays sûrs, les chances qu'une demande protection internationale aboutisse à une réponse positive est quasiment nulle, comme le démontrent les chiffres sur les décisions en matière de protection internationale.⁶⁹ Une telle situation risque de créer les migrants en situation irrégulière de demain. En effet, leurs demandes de protection internationale étant systématiquement refusées et n'ayant que peu de possibilités d'obtenir une autorisation de séjour, ces migrants peuvent se tourner vers l'économie informelle, notamment en ce qui le marché du travail, comme dernier ressort de leur « stratégie migratoire », à moins qu'ils ne se décident pour un retour volontaire dans leur pays d'origine.

Ainsi, pour endiguer le flux migratoire et faire face au nombre croissant des demandes de protection internationale, le gouvernement a réagi, outre l'accord de coopération avec les autorités serbes, par l'activation de la possibilité de traitement des dossiers (de ressortissants serbes) par une procédure accélérée⁷⁰. Les autorités nationales n'avaient plus eu recours à la procédure accélérée suite à une question préjudiciale posée par le Tribunal administratif relative à l'absence d'une possibilité de recours contre la décision administrative de traiter une demande en procédure accélérée⁷¹. La possibilité de recours a finalement été introduite par une modification législative⁷². Concrètement, le gouvernement a pris deux initiatives : d'une part, le conseil de gouvernement a ajouté la Serbie à la liste des pays d'origine sûrs – ce qui permet de recourir à la procédure accélérée ; d'autre part, le gouvernement a déposé le projet de loi portant création d'un recours contre la décision ministérielle de traiter une demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée.

⁶⁸ Suite à la libéralisation du régime des visas, les ressortissants de la République de Serbie ont plus de facilités pour accéder à l'espace Schengen. Official Journal of the European Union, 19 Dec. 2007, Nr. L 334/137 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0137:0147:EN:PDF>

⁶⁹ Article d'actualité, Statistiques concernant les demandes de protection internationale au Luxembourg jusqu'au mois de septembre 2011, 14/10/2011, p 5, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2011/10-octobre/14-statistiques/stat.pdf

⁷⁰ La procédure accélérée est prévue par l'article 20 de la Loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection pour tout dossier concernant notamment les demandeurs originaires de pays sûrs au sens de l'article 21 de ladite loi, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/a078.pdf>

⁷¹ Elle était suspendue par une question préjudiciale fait par le Tribunal Administratif, audience du 3 février 2010, n°26396 du rôle, devant la Cour Européenne de Justice. La décision de la Cour Européenne de Justice était tombée le 28 juillet 2011 (Arrêt du 28 juillet 2011, Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Affaire C-69/10) et indiqué qu'il n'y était pas nécessaire le recours administratif.

⁷² Article 20(4) de la loi relative au droit d'Asile et des formes complémentaires de protection, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/a078.pdf>

L'ajout de la Serbie à la liste des pays d'origine sur sûrs⁷³ a été perçu par les ONGs comme un exemple où le gouvernement n'a pas tardé à faire face à une situation spécifique « en fonction du contingent de demandeurs de protection internationales » connu au Luxembourg⁷⁴.

Déjà auparavant, avec la reconnaissance formelle du Kosovo, le 21 février 2008⁷⁵, un changement en matière de politique de retour des ressortissants du Kosovo déboutés de protection internationale avait été observé. A partir de 2008, les autorités luxembourgeoises ont considéré que les circonstances qui avaient rendu le retour des demandeurs de protection internationale (DPI) déboutés vers le Kosovo irréalisable n'existaient plus. Les autorités nationales ont en effet considéré que la sécurité personnelle des DPI déboutés n'était plus menacée et les droits fondamentaux garantis par les autorités du Kosovo⁷⁶.

Pour faciliter les retours volontaires, le ministère avait signé avec l'OIM un projet de coopération relatif à l'assistance au retour volontaire des ressortissants étrangers et à leur réintégration dans le pays d'origine. Le premier programme qui a couvert la période du 1er août 2008 au 15 mars 2009 a été limité aux DPI déboutés du Kosovo qui n'ont plus bénéficié de la mesure de tolérance. Seize personnes du Kosovo ont été concernées.⁷⁷

Avec le même objectif (de contrôler la migration irrégulière), le programme « Migrer les yeux ouverts » (MYO) a été initié au Cap-Vert. Ce dernier a par ailleurs été reconduit de 2009-2010 et visait essentiellement « la familiarisation des futurs migrants capverdiens au titre du regroupement familial aux réalités sociales, linguistiques et autres de la vie au Luxembourg »⁷⁸.

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 prévenir la migration irrégulière⁷⁹.

Entre la période 2008-2010, le nombre de personnes qui ont participé aux activités d'information et de sensibilisation, est estimé à 2.200. Entre décembre 2008 et octobre 2010, 216 personnes ont introduit une demande en obtention d'une autorisation de séjour en vue d'un regroupement familial

⁷³ Règlement Grand-ducal du 1 avril 2011 qui modifie le règlement grand-ducal du 21 décembre 2007.

⁷⁴ Point de vue des ONG, 11/07/2011, 1 : 359-362.

⁷⁵ <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/02/kosovo-reconnaissance/index.html>

⁷⁶ Intervention de Jean Asselborn au sujet de l'indépendance du Kosovo, Chambre des députés, 20/02/2008, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2008/02-fevrier/20-asselborn-kosovo/index.html

⁷⁷ OIM, Assistance au Retour Volontaire depuis le Grand-Duché du Luxembourg 2011, Séance d'information, 13/09/2011.

⁷⁸ Réponse de Monsieur le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la Question parlementaire n° 955 sur le partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert posée par l'honorable Député Monsieur Eugène Berger, 13/10/2010, www.chd.lu

⁷⁹ Gouvernement du Luxembourg, 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

via le Bureau de coopération du Luxembourg à Praia. 156 de ces demandes ont été avisées favorablement⁸⁰.

C'est dans le même contexte qu'est né le projet CAMPO en 2009 qui prendra fin en décembre 2011⁸¹. L'objectif principal de ce projet est de promouvoir la mobilité légale entre le Cap-Vert et l'UE en fournissant des informations sur les canaux de migration, afin de promouvoir l'usage des canaux légaux. Le projet vise également à faciliter la réintégration au sein du marché du travail capverdien des émigrés qui reviennent au pays et à mieux capitaliser les capacités et les ressources qu'ils ont acquises durant leur séjour à l'étranger.

2.2.3. Programme de régularisation

Au cours du mois de mai 2001⁸², le gouvernement a procédé à la dernière régularisation de 'grande échelle' de migrants en situation irrégulière au Luxembourg. Cette régularisation administrative, présentée comme mesure unique (une action 'one shot'), visait à régulariser la situation de certaines catégories de ressortissants de pays tiers séjournant irrégulièrement depuis un certain temps sur le territoire du Luxembourg et des DPI déboutés. Cette régularisation fut avant tout une régularisation basée sur l'intégration au marché de l'emploi et du logement, mais elle s'adressait aussi à certaines catégories de personnes pour des raisons humanitaires. Les candidats devaient prouver soit qu'ils étaient au pays depuis au moins le 1er juillet 1998; avait résidé et travaillé depuis le 1er janvier 2000 ou, dans le cas des réfugiés du Kosovo, qu'ils étaient arrivés avant le 1^{er} janvier 2000⁸³.

La décision politique de procéder à la régularisation fût également le résultat de l'action de pression exercée par une plateforme mixte composée des principales associations et principaux syndicats⁸⁴ face à l'augmentation du nombre de réfugiés accueillis au Luxembourg à la fin des années 1990, notamment en provenance des pays de l'ex-Yougoslavie. Ainsi, 75% des individus régularisés étaient des ressortissants des pays de l'ex-Yougoslavie. Et la plupart des personnes régularisées étaient des demandeurs d'asile arrivés avant le 1^{er} juillet 1998, donc une catégorie de personnes enregistrées et connues par les autorités. Comme cette régularisation a été réalisée en concertation

⁸⁰ Voir référence 76.

⁸¹ CAMPO : pour une plus grande mobilité des compétences entre le Cap-Vert et l'UE, <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/node/1846>

⁸² Les demandes de régularisations ont pu été introduites entre le 15 mai et le 13 juillet 2001.

⁸³ Ont néanmoins été exclus les individus qui, par leur comportement, ont porté atteinte à l'ordre public ou qui ont présenté de faux papiers. Articles d'Actualités, 'Marie-Josée Jacobs, Francois Biltgen et Luc Frieden informent sur la régularisation des sans-papiers, 09/05/2001,

www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2001/05/09_biltgen/index.html

⁸⁴ Dont un représentant faisait d'ailleurs partie d'un comité ministériel accompagnant la régularisation.

avec les secteurs du pays les plus touchés par le manque de main-d'œuvre, le programme a dans un premier temps eu un écho positif et salué comme innovant. Toutefois, considérant le faible nombre de candidats et les réticences de certains employeurs à engager des immigrés, notamment à cause de certaines exigences administratives (comme l'obligation pour le candidat d'être en possession d'un passeport valide ce qui n'était pas toujours évident pour les ressortissants des pays de l'ex-Yougoslavie sous administration de la communauté internationale), le programme de régularisation a eu du mal à atteindre ses objectifs⁸⁵. Par ailleurs, la crainte de certains salariés en situation irrégulière de perdre leur poste en introduisant une demande de régularisation (du fait le cas échéant, d'une pression exercée par leurs employeurs) constituait un obstacle réel à la régularisation.

2.2.4. Autres politiques indirectement liées à la migration irrégulière : accès aux droits sociaux

Le droit à l'éducation et l'obligation scolaire qui en découle⁸⁶, deux aspects prévus dans la législation nationale, exigent que tout enfant résidant au Luxembourg et âgé de plus de quatre ans (révolus avant le premier septembre de l'année scolaire), bénéficie d'une éducation et cela indépendamment de son statut légal ou de celui de ses parents. Pour cela, les enfants en âge de fréquenter l'école doivent être inscrits à la commune du lieu de résidence, ce qui ne va pas sans poser quelques problèmes pratiques pour les personnes en situation irrégulière⁸⁷ surtout si les communes refusent d'enregistrer les enfants.

En ce qui concerne le droit d'accès à l'aide sociale et au logement au Luxembourg, la distinction administrative entre demandeurs de protection internationale (DPI) déboutés et personnes en situation irrégulière s'impose. Ces dernières n'ont aucun droit au logement ou à d'autres types d'aide sociale, à l'exception de l'accès aux soins médicaux d'urgence. Néanmoins, pendant les mois de « l'Action hiver » (décembre-mars), une association d'envergure nationale prend en charge des personnes en situation irrégulière dans le cadre d'un hébergement ponctuel et d'urgence dans l'un de ses foyers d'accueil⁸⁸.

⁸⁵ Commission des migrations, des réfugiés et de la population, Rapporteur : M. John GREENWAY, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen, Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière, 10/07/2007.

⁸⁶ L'obligation scolaire s'étend sur douze années consécutives comptant à partir du septembre de l'année en question et s'achève à l'âge de quinze ans, si une mesure d'apprentissage est prévue.

Loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, Arts. 2 and Art 7-12, Mémorial A N°20 (16/02/2009), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0020/index.html>

⁸⁷ Point de vue des ONG, 05/07/2011, lignes : 406-410.

⁸⁸ Pour le reste de l'année, ce foyer géré par Caritas en collaboration avec le ministère, reste limité à des personnes sans

Pour les DPI, l'aide sociale cesse en principe lors de la restitution de la demande de protection internationale, c'est-à-dire après décision finale négative relative à leur demande. Dans la pratique, les personnes « déboutées » continuent à bénéficier du logement et de la nourriture pendant un certain temps (éventuellement jusqu'à leur retour effectif) mais n'ont plus droit à l'allocation financière, et à l'octroi d'un titre de transport.⁸⁹

Accès à l'assurance maladie

Les personnes déboutées d'asile peuvent continuer à bénéficier de la sécurité sociale aussi longtemps qu'elles restent en contact avec l'Office Luxembourgeois d'Accueil et d'Intégration (OLAI) qui prend en charge le paiement des cotisations. Elles peuvent donc bénéficier des soins médicaux jusqu'à leur départ du pays. Par ailleurs, dans le domaine de l'accès aux soins médicaux des DPI, un guide pratique d'informations sur l'accès aux soins médicaux⁹⁰ a été lancé en 2008 par un collectif d'associations.

Les personnes dépourvues de titre de séjour restent, en principe, exclues des bénéfices de l'assurance maladie. Elles peuvent toutefois avoir accès à l'assurance volontaire facultative pour autant qu'elles fournissent une preuve de résidence (preuve de loyer ou certificat d'hébergement). Elles doivent dans une étape ultérieure cependant introduire un certificat de résidence de la commune. Les personnes en séjour irrégulier peuvent s'inscrire et s'assurer volontairement au Centre commun de la sécurité sociale (CCSS). Le CCSS ne procède pas à un contrôle pour vérifier si les conditions pour le séjour ou la résidence d'un étranger sur le territoire du Luxembourg sont remplies⁹¹. Il est également possible pour un patron d'inscrire ses employés en situation irrégulière à la sécurité sociale, étant donné que le Ministère du travail et de l'emploi n'a pas le droit de faire des vérifications au niveau des fichiers de la Sécurité sociale. Le centre accepte l'affiliation s'il y a un

abri ou en risque de le devenir, mais qui sont en situation administrative régulière.

⁸⁹ Point de vue des ONG, 05/07/2011, lignes 268-274 : «Donc là, il faut quand même savoir que jusqu'à maintenant, la politique du, de OLAI, donc du Ministère de la Famille, allait quand même dans le sens que surtout les familles avec les enfants, même après la fin de la procédure d'asile, restent hébergées dans les foyers, donc continuent de bénéficier de la couverture sociale, à avoir la nourriture, donc ils sont nourris et logés, donc euh, il y a un certain nombre de célibataires, mais effectivement pour les célibataires, c'est plus difficile.»

⁹⁰ Guide d'accès aux soins médicaux pour demandeurs de protection internationale, déboutés du droit d'asile et personnes en situation irrégulière au Luxembourg, Groupe de travail « Santé des Migrants » (ASTI, CARITAS, CLAE, CROIX-ROUGE sous l'impulsion de MSF), 2008, http://www.asti.lu/media/asti/pdf/guide_msf.pdf

⁹¹ Réponse de Monsieur le Député Ben Fayot à la Question parlementaire n°1399 du 14 novembre 2006,

lien de subordination dans l'accomplissement du travail⁹². A partir du moment où les cotisations ont été payées, des droits aux prestations en matière de soins de santé sont ouverts⁹³.

Même en absence d'affiliation volontaire à la Sécurité sociale, toute personne a le droit d'être soignée au Luxembourg, cependant à ses propres frais puisqu'une personne non-affiliée ne peut prétendre au remboursement des frais de soins par l'assurance maladie. Une prise en charge financière (jusqu'à hauteur de 80% des frais) peut être accordée par la «Commission des Subsides Sociaux pour Particuliers», après consultation avec le médecin traitant ou le service social de la clinique en question⁹⁴.

2.3. Le cadre institutionnel

Selon la législation, le Ministre qui a l'immigration dans ses attributions peut procéder ou faire procéder à des contrôles, afin de vérifier si les conditions fixées pour l'entrée et le séjour des étrangers sont remplies⁹⁵. Dans la pratique, plusieurs acteurs et institutions gouvernementales sont responsables pour la mise en œuvre et/ou l'application des mécanismes et mesures pratiques visant à lutter contre la migration irrégulière⁹⁶.

2.3.1. Pré entrée et séjour

Le Ministère des Affaires étrangères (MAE) est chargé de la délivrance des visas au niveau de son réseau consulaire et de la mise en place des outils informatiques liés à la délivrance des visas (VIS) en association avec le Centre informatique de l'Etat (administration coordonnant les activités informatiques pour tout l'Etat luxembourgeois). En ce qui concerne ce dernier aspect, un groupe de travail interministériel, regroupant le MAE, le Ministère de la Justice, la Police Grand-Ducale, le Centre informatique de l'Etat et le service de renseignements, a été chargé de piloter la mise en place du VIS et du SIS et de la politique commune des visas.

Le Bureau des Passeports est chargé de la délivrance des visas de courte durée (visa C). Comme le Luxembourg possède relativement peu de représentations directes à l'étranger, le Grand-Duché fait appel aux missions diplomatiques d'autres pays membres de l'Union européenne (Allemagne,

⁹² Commission nationale d'Éthique, Avis 20 'Les limites de l'accès aux soins au Grand-Duché de Luxembourg', p 60, <http://www.cne.public.lu/publications/avis/index.html>

⁹³ Réponse de Monsieur le Député Ben Fayot à la Question parlementaire n°1399 du 14 novembre 2006,

⁹⁴ Commission nationale d'Éthique, Avis 20 'Les limites de l'accès aux soins au grand-Duché de Luxembourg', p 60/61, <http://www.cne.public.lu/publications/avis/index.html>

⁹⁵ Article 133 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation de personnes et l'immigration.

⁹⁶ Article 134 de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation de personnes et l'immigration.

Belgique, Espagne, France, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie) en ce qui concerne les demandes et le traitement des visas qui lui sont directement adressés.

La Direction de l'Immigration du MAE est en charge du traitement des demandes des visas de longue durée (visa D). Le Ministre de l'Immigration accorde les autorisations de séjour et délivre les titres de séjour de manière exclusive. La Direction de l'Immigration traite aussi les demandes de protection internationale déposées au Luxembourg et le Ministre de l'Immigration octroie ou refuse le statut de réfugié et le statut de protection subsidiaire⁹⁷.

2.3.2. Les contrôles aux frontières

Plusieurs acteurs disposent de compétences en matière du contrôle à l'unique frontière extérieure du Grand-Duché de Luxembourg, à savoir l'Aéroport International de Luxembourg.

La Police Grand-Ducale et notamment *l'Unité Centrale de la Police à l'aéroport* (UCPA) est chargée de la surveillance et du contrôle à la frontière de l'aéroport, de la délivrance des visas d'urgence ainsi que de la mise en place du système d'information (SIS). Le service de contrôle à l'Aéroport (SCA), hiérarchiquement dépendant de l'UCPA, se compose de deux services, à savoir le SCF (Service de Contrôle aux Frontières) et le SDV (Service des Documents de Voyage).

Le SCF constitue la première ligne de contrôle. Il est responsable du contrôle de toute personne qui entre ou qui quitte l'espace Schengen ainsi que du contrôle au guichet General Aviation Terminal (GAT). En somme, le SCF est responsable pour la surveillance et le contrôle de la seule frontière extérieure au Luxembourg. Le service compte parmi ses attributions la lutte contre l'immigration irrégulière, la lutte contre la traite des êtres humains et la prévention de toute menace concernant la sécurité intérieure et l'ordre public⁹⁸.

2.3.3. Les contrôles sur le territoire

Les étrangers doivent être en mesure de présenter à toute réquisition de la Police Grand-Ducale les documents proclamant leur droit d'entrée et de séjour sur le territoire. Les agents peuvent

⁹⁷ Article 3 de la Loi modifiée du 5 mai 2006.

⁹⁸ Fonds européen des frontières extérieures, Programme annuel, http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucal/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/programme-pluranniel-2007-2013.pdf; http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucal/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/

Pour les détails techniques à disposition des agents de contrôle de l'aéroport, voir aussi European Migration Network, National Contact Point, Rapport politique 2009 sur les migrations et l'asile, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2009-sur-les-migrations-et-lasile>

néanmoins retenir le document de voyage des personnes en situation irrégulière contre remise d'un récépissé servant comme justification de leur identité⁹⁹.

Selon les dispositions du Code de travail, l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) est l'autorité nationale compétente concernant l'application des dispositions en matière de détachement de travailleurs. L'ITM doit faire respecter et appliquer les normes relatives au travail clandestin ou illégal y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs ressortissants de pays tiers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen¹⁰⁰. Dans ce cadre, l'ITM collabore étroitement avec la Direction de l'Immigration, la Police Grand-Ducale et l'Administration des douanes et accises.

2.3.4. Rétention

Jusqu'à l'ouverture du nouveau Centre de rétention le 21 août 2011, les personnes en situation irrégulière étaient retenues dans une section séparée du Centre Pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig. Cet ancien 'centre' fonctionnait sous la responsabilité du Ministère de la Justice, tandis que la population qui y était retenue se trouvait elle sous la tutelle de la Direction de l'immigration du Ministère des Affaires étrangères¹⁰¹.

2.3.5. Retour

L'éloignement des personnes déboutées du droit d'asile et des personnes en situation irrégulière incombe à la Direction de l'Immigration du MAE. Par contre la Police Grand-Ducale qui arrête et escorte les personnes est sous compétence du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

Avec le souci de garantir les règles de bonne conduite lors d'une mesure d'éloignement¹⁰², le Ministre délégué aux Affaires Étrangères a signé le 5 février 2009 un accord-cadre avec la Croix-Rouge conférant à cette dernière une mission d'observateur prévue par l'article 6 du règlement

⁹⁹ Article 136 de la Loi modifiée du 29 août 2008.

¹⁰⁰ Article 137 de la Loi modifiée du 29 août 2008.

¹⁰¹ STEPS Consulting Social, ASTI, 2006, Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne, Rapport de visite au Luxembourg, p15, http://www.cimade.org/uploads/File/admin/Rapport_Luxembourg.pdf

¹⁰² Voir : Règlement grand-ducal du 17 août 2011 modifiant le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement et modifiant le règlement grand-ducal du 21 décembre 2006 portant transposition de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne. Mémorial A n°180 du 22/08/2011 <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/a180.pdf#page=4>, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0145/2008A2126A.html>

grand-ducal du 26 septembre 2008¹⁰³. Cet accord prévoit que la Croix-Rouge soit informée par préavis au moins 72 heures avant l'éloignement d'une personne. La Croix-Rouge peut en outre porter soutien aux personnes concernées d'une mesure d'éloignement dans les préparatifs avant leur départ. Pendant l'embarquement et tout au long du trajet, un représentant de la Croix-Rouge accompagne les personnes éloignées, leur offre un soutien moral et les protège contre l'utilisation éventuelle de techniques brutales d'immobilisation. Cependant, le rapport rédigé par la Croix-Rouge après chaque éloignement reste confidentiel.

L'éloignement proprement dit est effectué par les agents de la Police Grand-Ducale.

2.3.6. Autres acteurs travaillant dans le domaine de la migration irrégulière et leurs rôles en matière d'élaboration et de la mise en œuvre de politiques

Le LFR (Lëtzebuerger Flüchtlingsrot/Collectif Réfugiés) est un collectif d'associations autonome, composé d'associations membres qui gardent chacune leur autonomie, leur mode de fonctionnement et leur approche spécifique.

Le cœur du travail du Collectif consiste en la sauvegarde du respect des droits des personnes qui cherchent refuge au Luxembourg, en accord avec les normes internationales, européennes et la législation luxembourgeoise. Quand les personnes sont déboutées et risquent le retour, le LFR intervient également¹⁰⁴. D'autres acteurs qui interviennent régulièrement sur le fond sont la Commission Consultative des Droits de l'Homme qui a présenté un avis très détaillé en avril 2003¹⁰⁵ sur l'éloignement des personnes en situation irrégulière, l'ASTI, le CLAE, la Caritas et le CEFIS (antérieurement connu comme Sesopi-Centre Intercommunautaire)¹⁰⁶. Les 4 dernières associations se sont regroupées avec les syndicats OGB-L et LCGB, au sein d'une plate-forme pour interpeller les autorités en faveur d'une régularisation des sans-papiers. Lors de la mise en œuvre de la régularisation, la plateforme a été représenté par un membre avec statut d'observateur au sein du comité d'accompagnement, composé de représentants des 3 ministères concernés (Famille, Justice, Travail)¹⁰⁷.

¹⁰³ European Migration Network-National Contact Point Luxembourg- Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009, p 51, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2009-sur-les-migrations-et-lasile>

¹⁰⁴ Position de fond du LFR sur les procédures de retour forcé des demandeurs d'asile déboutés en juillet 2001.

¹⁰⁵ P.ex. Avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme, 2003: « L'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière», http://www.asti.lu/files/2009/12/Avis_expulsions_CCDH2003.pdf

¹⁰⁶ P.ex. Directive de la honte, Dossier de Presse, <http://www.asti.lu/media/asti/pdf/directivehontedossierpresse.pdf>

¹⁰⁷ Article d'actualité, Marie-Josée Jacobs, François Biltgen et Luc Frieden informent sur la régularisation des sans-papiers, 09/05/2001 ; www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/12/feature/lu0112140ffr.doc

Le LFR suit aussi l'évolution des instruments législatifs internationaux et européens, leur transposition en droit luxembourgeois et leur mise en œuvre. Cette plateforme informelle poursuit également un objectif de sensibilisation de l'opinion publique à la problématique du droit d'asile¹⁰⁸. Pour ce faire, le Collectif rédige et publie des avis sur les projets de lois, des prises de position et des rapports d'évaluations. Toute prise de position ou action publique nécessite l'approbation unanime des membres du Collectif. Si l'unanimité n'est pas atteinte, la prise de position peut toujours être rendue publique mais uniquement au nom des associations signataires et non pas au nom du LFR.

D'autres acteurs interpellent les décideurs politiques sur leurs initiatives législatives en matière de migrations et droit d'asile. C'est notamment le cas de la « Plateforme Migration et Intégration »¹⁰⁹ qui soumet régulièrement des avis sur les projets de lois. Toute association ou ONG peut par ailleurs contribuer au débat politique par des avis officiels, des prises de position.

Finalement, au-delà des avis publics, des entrevues avec les ministres concernés et/ou les groupes parlementaires ont lieu régulièrement.

¹⁰⁸ Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (LFR) Collectif Réfugiés Luxembourg, La Charte du LFR (2011), <http://www.clae.lu/html/m1sm3ssm3.html>

¹⁰⁹ Membres de la plateforme migration et intégration: APL – ASTI – ASTM – CARITAS – CCPL – FAAL – FACVL – FAEL – LCGB – OGB-L – FNCTTFEL – CEFIS – SYPROLUX, <http://www.asti.lu/migrations/plate-forme-migrations-et-integration/memorandum-pour-un-meilleur-vivre-ensemble/>

3. Les mesures concrètes mises en œuvre afin de lutter contre la migration irrégulière

3.1. Pré entrée: les mesures pratiques concrètes mises en œuvre afin de lutter contre la migration irrégulière avant l'arrivée des migrants sur le territoire du Grand-duc'hé du Luxembourg

En matière de prévention de la migration irrégulière, il faut d'abord noter que les mesures préventives mises en œuvre au Luxembourg sont considérées comme limitées car elles dépassent les moyens propres du pays¹¹⁰. A cela s'ajoute le fait que le Luxembourg ne possède pas de frontières extérieures¹¹¹, à l'exception de l'aéroport international, et n'a pas de présence diplomatique dans la majorité des pays tiers¹¹². D'où l'importance pour le Luxembourg d'une politique européenne commune (contrôles aux frontières extérieures, échange d'informations) en la matière, aspect souligné par le Ministre lui-même lors de notre entretien¹¹³. Cette préoccupation va de pair avec un engagement et une participation du Luxembourg selon ses moyens disponibles dans les actions communes (p.ex. participation aux opérations FRONTEX)¹¹⁴.

3.1.1. Programmes d'information

Sur le plan préventif, quelques initiatives ont existé ou existent encore ; plus particulièrement le projet « Migrer les yeux ouverts (MYO) »¹¹⁵ et le partenariat pour la mobilité entre l'UE et le Cap-Vert¹¹⁶. Le projet « MYO » mis en place en 2006 au Cap-Vert par la coopération luxembourgeoise et reconduit de 2009 à 2010 permettait aux personnes qui envisageaient d'émigrer vers le Luxembourg au titre du regroupement familial de s'informer sur les opportunités et les contraintes de l'émigration, de se familiariser avec les réalités sociales et culturelles du pays, ou encore de s'informer sur les possibilités de retour au Cap-Vert.

¹¹⁰ Point de vue ministériel, 06/07/2011, lignes 351-358.

¹¹¹ Au sens du Code des frontières de Schengen

¹¹² European Migration Network-National Contact Point Luxembourg- Visa Policy as Migration Channel, 2011, http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=CEBBAB400D801408E3559BCC2A98EB49?entryTitle=02_VIS_A%20POLICY%20as%20a%20Migration%20Channel

¹¹³ Point de vue ministériel, 06/07/2011, lignes 351-358.

¹¹⁴ Programme gouvernemental 2004-2009.

¹¹⁵ <http://www.land.lu/index.php/printarchive/items/migrer-les-yeux-ouverts.html>

¹¹⁶ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2008/06-juin/05-UE-Cap-vert/index.html

De même, le Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne (entre le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal et la France) et le Cap-Vert signé le 5 juin 2008¹¹⁷ vise à faciliter la migration légale d'un côté et à lutter contre l'immigration irrégulière de l'autre. Basé sur la réciprocité, ce partenariat a pour objectif de faciliter la migration légale de certaines catégories de personnes entre le Cap-Vert et les pays européens signataires en s'appuyant sur un dialogue autour des questions de visa de court séjour. Parallèlement le partenariat a comme objectif complémentaire de prévenir et de combattre le trafic de migrants et la traite des êtres humains.

Finalement, un accord de coopération a été conclu le 5 mai 2011 entre le Luxembourg et la Serbie¹¹⁸ pour faire face à un afflux de DPI d'origine serbe, constaté dès la fin 2010. En effet, les personnes d'origine serbe ne sont pas au départ en situation irrégulière parce qu'elles n'ont plus l'obligation de visa pour rentrer sur le territoire Schengen. Une fois qu'elles déposent leur demande de protection internationale, elles disposent pendant l'examen de leur demande, d'un droit de séjour. Ce n'est que dans la mesure où les DPI seront déboutés qu'ils peuvent se retrouver en situation irrégulière.

L'accord signé entre le Luxembourg et la République de Serbie ambitionne la mise en place d'une information ciblée sur le droit à la libre circulation des ressortissants serbes. Les autorités considèrent que ces situations d'irrégularité peuvent être prévenues par une campagne d'information au départ, alors que la grande majorité des demandes de protection internationale des ressortissants de ces pays (Serbie et Macédoine) sont déboutées.

Au-delà des initiatives gouvernementales, quelques initiatives ad hoc ont été établies par des associations. Le portail «<http://www.bienvenue.lu/>» mis en ligne par l'Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI) et cofinancé par l'Office luxembourgeois pour l'accueil et l'intégration (OLAI) et le Fonds Européen pour l'Intégration, regroupe des informations essentielles sur l'entrée et le séjour au Grand-Duché de Luxembourg, facilitant ainsi l'accès à l'information pour les ressortissants des pays tiers qui souhaitent s'installer sur le territoire luxembourgeois. Les informations sont téléchargeables en plusieurs langues et accessibles à partir de n'importe quel ordinateur connecté à internet¹¹⁹.

Un autre projet d'information a été mis en place par l'association « Amitié Luxembourg-

¹¹⁷ «Le partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert», 09/11/2010, www.europaforum.lu

¹¹⁸ Nicolas Schmit et Ivica Dačić ont fait part de leur volonté que Luxembourg et Serbie poursuivent leur coopération «dans un esprit parfaitement européen» pour lutter contre l'afflux de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, 05/05/2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/05/schmit-serbie/index.html> ou encore <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/23018.html>

¹¹⁹ <http://www.bienvenue.lu/>

Monténégro » avec le soutien du MAE : La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration a été traduite en serbo-croate. L'objectif était d'informer les ressortissants du Monténégro des conditions et modalités d'entrée et de séjour au Luxembourg. Cette initiative s'explique suite au constat plus général d'un manque d'informations ou de mauvaises informations disponibles dans le pays d'origine sur les droits et les contraintes de la libre circulation des ressortissants de pays tiers au Luxembourg¹²⁰.

D'une manière générale, les associations accueillent favorablement ce type d'initiatives d'information et de sensibilisation. Notamment la possibilité d'installer des Bureaux d'information dans les pays d'origine avec obligation de passage pour le candidat à la migration a été évoquée lors d'un entretien que nous avons mené¹²¹.

3.1.2. Le cadre législatif

La loi modifiée du 29 août 2008 place les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire du Grand-Duché du Luxembourg¹²². Il convient de mentionner d'emblée que la loi établit la distinction entre différents types d'autorisations d'entrée et de séjour selon la durée (plus ou moins de trois mois)¹²³ et le motif du séjour (notamment visite familiale, études, travail salarié ou indépendant etc.)¹²⁴. Une distinction est également faite entre le ressortissant de pays tiers résident de courte et de longue durée¹²⁵.

Pour les séjours inférieurs à trois mois, le ressortissant d'un pays tiers doit remplir les conditions prévues par l'article 34, notamment être muni d'un passeport valable, ne pas faire l'objet d'une interdiction d'entrée au territoire ou encore ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public¹²⁶. La personne doit obligatoirement dans les trois jours ouvrables à partir de son entrée sur le territoire faire une déclaration d'arrivée à l'administration communale du lieu où il entend séjourner. Une fiche d'hébergement tient lieu de déclaration dans tous les cas où le ressortissant du pays tiers séjourne au pays pour des raisons touristiques¹²⁷.

Pour les séjours supérieurs à 3 mois, le ressortissant du pays tiers doit remplir les conditions

¹²⁰ Ce manque d'informations peut d'ailleurs être source de migration irrégulière. C'est aussi le cas de ressortissants de pays tiers détenteurs d'un titre de séjour émis par un autre Etat membre. Une autorisation de séjour délivrée par un autre Etat membre UE ne confère que le droit à la libre circulation au Luxembourg jusqu'à 3 mois. Passé ce délai, une autorisation de séjour est nécessaire, autrement la personne peut se retrouver en situation irrégulière.

¹²¹ Point de vue des ONG, 22/06/11, lignes 802-804.

¹²² [Loi modifiée du 29 août 2008](#).

¹²³ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Chapitre 3, Sections 1 et 2.

¹²⁴ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Chapitre 3, Sous-sections 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

¹²⁵ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Section 3.

¹²⁶ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 34.

¹²⁷ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 36.

prévues à l'article 34, c'est-à-dire, être muni d'une autorisation de séjour temporaire à titre de travailleur salarié ou indépendant, travailleur hautement qualifié, sportif, étudiant, stagiaire ou volontaire, chercheur, membre de famille ou encore pour des raisons d'ordre privé dont notamment des motifs humanitaires¹²⁸. Dans ces cas, la demande en obtention d'une autorisation de séjour doit être introduite par le ressortissant de pays tiers avant son entrée sur le territoire, sous peine d'irrecevabilité¹²⁹. Par ailleurs, le ressortissant de pays tiers muni de son autorisation de séjour doit obligatoirement dans les trois jours ouvrables à partir de son entrée sur le territoire faire une déclaration d'arrivée à la commune¹³⁰. Avant l'expiration d'un délai de trois mois, le ressortissant de pays tiers doit solliciter la délivrance d'un titre de séjour en présentant un certificat médical¹³¹ et une preuve de logement adéquat.

Les limitations à l'entrée et au séjour sont quant à elles consacrées dans la section 5 du chapitre 3 de la loi modifiée du 29 août 2008¹³². Plus précisément, l'article 100 définit les conditions selon lesquelles une personne est considérée en séjour irrégulier. La loi considère le ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier s'il ne remplit pas ou plus les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire telles que prévues par la loi¹³³.

Afin de vérifier si les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sont remplies, le ministre peut à tout moment procéder ou faire procéder à des contrôles spécifiques lorsqu'il des présomptions de fraude existent ou que le mariage, le partenariat ou l'adoption ont été conclus pour l'unique raison de l'entrée et le séjour sur le territoire¹³⁴. En particulier, le « Service de contrôle à l'aéroport (SCA) » de la Police Grand-Ducale est chargé du contrôle des personnes à l'aéroport¹³⁵ et « l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) » de surveiller l'observation des dispositions concernant l'autorisation de séjour en vue d'une activité salariée¹³⁶.

Le ministre peut encore accéder, par un système informatique direct, aux traitements de données à caractère personnel¹³⁷.

Finalement, la loi prévoit encore des sanctions pour l'entrée et le séjour irréguliers. Est susceptible d'être puni d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende tout ressortissant de pays tiers qui ne

¹²⁸ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 38.

¹²⁹ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 39.

¹³⁰ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 40.

¹³¹ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 41.

¹³² [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Section 5.

¹³³ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 100.

¹³⁴ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 133 (3).

¹³⁵ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 135.

¹³⁶ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 137.

¹³⁷ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 138.

respecte pas ou plus les conditions établies par la loi d'entrée sur le territoire¹³⁸ ou qui a sciemment fait de fausses déclarations ou produit des pièces falsifiées pour entrer sur le territoire¹³⁹. L'aide à l'entrée et au séjour irrégulier sont également puni par des peines d'amende et d'emprisonnement¹⁴⁰.

Afin de prévenir un refus d'entrée sur le territoire, les entreprises de transport aérien ont l'obligation de transmettre à la police grand-ducale les renseignements relatifs aux passagers qu'elles vont transporter¹⁴¹. L'entreprise qui débarque sur le territoire national un passager qui ne respecte pas les conditions d'entrée, se voit dans l'obligation de le reconduire ou de le faire reconduire dans le pays de provenance¹⁴² et est punie le cas échéant d'une amende¹⁴³.

3.1.3. Interdiction d'entrée sur le territoire

La Loi du 29 août 2008 prévoyait une interdiction d'entrée sur le territoire contre toute personne en situation irrégulière qui avait fait l'objet d'une décision d'éloignement. Cependant cette situation a été modifiée avec l'adoption de la Loi du 1 juillet 2011 modifiant la loi du 29 août 2008. En effet, l'article 96 (3) de la loi modifiée du 29 août 2008 stipule que la décision d'éloignement ne peut être assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire dans les cas suivants¹⁴⁴ : si la personne n'a pas respecté l'obligation de retour dans le délai imparti ou si elle représente un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. Dans ces cas, une interdiction d'entrée sur le territoire peut être prononcée pour une durée de 5 ans¹⁴⁵, soit simultanément à la décision de retour, soit par décision séparée postérieure¹⁴⁶. L'introduction de cette décision postérieure¹⁴⁷ a suscité des débats en amont de l'adoption de la loi, notamment de la part du LFR et de la CCDH. Les critiques portaient d'une manière générale sur les problèmes liés aux droits de la défense de la personne concernée par une interdiction d'entrée sur le territoire, notamment sur l'impossibilité concrète de

¹³⁸ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 140.

¹³⁹ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 141.

¹⁴⁰ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Chapitre 7, Section 3.

¹⁴¹ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 106

¹⁴² [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Article 107

¹⁴³ [Loi modifiée du 29 août 2008](#), Articles 147 et 148

¹⁴⁴ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

¹⁴⁵ Cette période de cinq ans peut être dépassée si «l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale» (art 112 (1)). La loi prévoit une peine de prison de six mois à trois ans et une amende de 251 à 3000 euros pour toute personne expulsée ou éloignée qui rentre au Luxembourg malgré une interdiction d'entrée sur le territoire (Article 142).

¹⁴⁶ Les personnes concernées peuvent introduire une demande, bien fondée, de levage de l'interdiction d'entrée qu'après une période d'au moins de trois années (Article 112 (1)).

¹⁴⁷ L'article 112 de la Loi du 29 août 2008 stipulait qu'une «interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq ans peut être prononcée simultanée par le ministre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique».

contester une décision d'interdiction d'entrée prise postérieurement à l'éloignement du territoire et sur les problèmes liés au droit de chercher asile¹⁴⁸. Les praticiens juridiques ont également fait valoir leurs préoccupations quant à l'inscription des interdictions d'entrée au SIS, l'utilisation des signalements relevant de l'article 96 de la convention de Schengen¹⁴⁹ et leurs implications directes pour les personnes concernées. Plus précisément, les inquiétudes portent sur le danger d'existence d'une sorte de pratique administrative de renouvellement 'quasi automatique' de l'interdiction

¹⁴⁸ « Il est prévu dans le nouvel article 112 (1) de la loi sur l'immigration de 2008 (Article 1er (16°) du Projet) que les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq ans prononcée soit simultanément à la décision de retour, soit par décision séparée postérieure.

Outre la considération tenant à ce que ni le texte actuel ni la Directive ne prévoient la possibilité pour le Ministre de décider d'une interdiction d'entrée sur le territoire par décision séparée à la décision de retour, respectivement à la décision déclarant illégal le séjour d'un ressortissant de pays tiers, le LFR estime contraire à l'intérêt de ce dernier de ne pas être immédiatement fixé quant à une éventuelle interdiction d'entrée sur le territoire, respectivement de devoir attendre qu'une décision postérieure soit prise sans qu'aucun délai ne soit prévu endéans lequel celle-ci devrait intervenir. Il serait plus conforme à la Directive que toute éventuelle interdiction d'entrée sur le territoire soit décidée de façon simultanée à la décision de retour, sans autre possibilité de la notifier ultérieurement. Le LFR invite donc le législateur à prévoir que toute éventuelle interdiction d'entrée sur le territoire soit décidée de façon simultanée à la décision de retour, sans autre possibilité de la notifier ultérieurement. Par ailleurs, le LFR s'inquiète de ce que le législateur ait omis de transposer l'article 11, paragraphe 5, de la directive retour qui rappelle le droit fondamental à la protection internationale et indique que l'interdiction d'entrée doit s'appliquer sans préjudice de ce droit. En transposant ce paragraphe dans la loi, le législateur s'assurera qu'une interdiction d'entrée sur le territoire ne pourra pas donner lieu à une violation de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme: „Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.“, et de l'article 18 de la Charte européenne des droits fondamentaux qui garantit le droit de chercher asile dans l'Union européenne. En l'absence de transposition de ce paragraphe de la directive, le délai de trois ans nécessaire selon la législation actuelle avant de pouvoir introduire une demande de levée d'une interdiction d'entrée, et le délai de six mois pour obtenir une réponse à cette demande, pourraient constituer des obstacles au droit fondamental des personnes à demander l'asile en cas de persécutions”,

http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sepdata/Mag/071/969/097608.pdf

Ainsi le Conseil d'Etat s'est prononcé contre cette disposition en disant : « Elle résulte toutefois implicitement du libellé de l'article 11, paragraphe 1er b) dans la mesure où

le non-respect de l'obligation de retour ne peut évidemment être constaté qu'à l'issue du délai initialement accordé et non pas au moment de la décision d'éloignement même. Toujours est-il qu'une décision d'interdiction d'entrée prononcée après exécution de l'éloignement rend toute possibilité de recours hypothétique. »

http://chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sepdata/Mag/089/938/098387.pdf

¹⁴⁹ Article 96 :

1. Les données relatives aux étrangers qui sont signalés aux fins de non-admission sont intégrées sur la base d'un signalement national résultant de décisions prises, dans le respect des règles de procédure prévues par la législation nationale, par les autorités administratives ou les juridictions compétentes.

2. Les décisions peuvent être fondées sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale que peut constituer la présence d'un étranger sur le territoire national.

Tel peut être notamment le cas:

- a) d'un étranger qui a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an;
- b) d'un étranger à l'égard duquel il existe des raisons sérieuses de croire qu'il a commis des faits punissables graves, y inclus ceux visés à l'article 71, ou à l'égard duquel il existe des indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire d'une Partie Contractante.

3. Les décisions peuvent également être fondées sur le fait que l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée ni suspendue comportant ou assortie d'une interdiction d'entrée, ou, le cas échéant, de séjour, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers.

d'entrée¹⁵⁰.

3.1.4. La «fragilisation» des titres de séjour

Selon divers représentants des ONGs au Luxembourg, le sujet de la délivrance voire du renouvellement des titres de séjour, et plus particulièrement ce qu'ils qualifient de « fragilisation »¹⁵¹ croissante des titres de séjour, notamment dans les autres Etats membres, a été relevée comme source de migration irrégulière à plusieurs reprises. A plusieurs reprises, des personnes ayant (eu) un titre de séjour dans un autre Etat membre de l'Union européenne, se sont retrouvées en situation de séjour irrégulier au Luxembourg. Des ONG ont relevé à cet égard l'accent politique renforçant le caractère temporaire de ces titres qui a comme conséquence que les personnes concernées doivent procéder à des renouvellements qui souvent s'accompagnent de délais importants¹⁵².

¹⁵⁰ « ...il y a une pratique pour laquelle l'interdiction d'entrée est pratiquement renouvelée automatiquement non sans que même être communiqué à la personne qui est.... C'est renouvelé automatiquement.» Point de vue des ONG 11/07/2011, lignes 125-128)... «Donc au bout des cinq années, s'ils veulent rentrer à l'Union européenne, s'ils veulent travailler et alors à la frontière extérieure, ah bah non, regarde, t'es encore dans le système. Mais comment ça se fait, ça fait plus de six ans maintenant que t'as déjà été inscrit là. Et si on demande, déjà ils sont très réticents à donner les informations si on les a. Finalement, si on a aucun dossier, la pratique c'est la police des étrangers, le policier, il a son fichier qui va faire clignoter tous les cinq ans, qui va demander au fonctionnaire responsable à l'aide d'un formulaire, un simple formulaire, coche la case prolongation puis coche la case pas prolongation. Et systématiquement il coche la case prolongation. Et donc le policier il va dans le système et il prolonge pour trois années supplémentaires. Il n'y a pas d'examen individuel, il n'y a pas de notification, si, une notification parce que vous essayez...»

¹⁵¹ Le représentant de l'association interviewée fait référence au caractère temporaire et à la pratique administrative de renouvellement des titres de séjour.

¹⁵² Point de vue des ONG, 22/06/2011, lignes 101-104 : «Ça arrive. Le plus de gens où nous on est confrontés dans notre travail, c'est peut-être aussi des gens qui ont une autorisation de séjour dans un autre pays européen, avec ça ils voyagent les trois premiers mois et là ils restent plus que trois mois au Luxembourg. Donc ça, on le voit plus souvent». Point de vue des ONG, lignes 129-135 : «Et puis il y a quand même le cas, beaucoup de personnes ont le droit peut-être aussi en France, de personnes qui deviennent irrégulières qui étaient avec un titre de séjour d'un ou deux ans et qui pour des raisons ou une autre n'ont plus... Non, je remets toujours ça dans le cadre d'un contexte plus large qui est quand même la fragilisation des titres de séjour, ce n'est vraiment pas évident d'avoir un titre de séjour pour un an et de devoir le faire renouveler, euh, de manière constante, il y a des délais d'attente qui sont importants et, euh, ben, tous ces délais d'attente ils accroissent l'irrégularité»

Point de vue des ONG, 22/06/2011, lignes 71-80 : «Oui, je pense que la politique est quand même assez formaliste. Si je prends un autre exemple, on avait une famille qui n'est pas dans le système des demandeurs d'asile, qui avait une autorisation de séjour dans un autre pays européen, qui est venue pendant trois mois au Luxembourg. Pendant cette période ils ont trouvé un travail, ils ont fait une demande pour notre centre, de séjour pour travailleurs salariés qui dans un premier temps a été refusée parce que les gens n'avaient pas fait la demande à partir du pays où ils résidaient, donc l'autre pays européen. Donc il y a parfois des choses comme ça qui, c'est quand même compliqué et difficile, les gens ont le droit de se déplacer pendant les trois mois, mais ils doivent retourner».

3.2. Entrée: les mesures concrètes mises en œuvre pour identifier et détecter les migrants irréguliers aux frontières

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

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

Cette unité, qui se compose du Service de Contrôle à l’Aéroport¹⁵³ (SCA), du Service de Contrôle aux Frontières (SCF) et du Service de Contrôle de Garde à l’Aéroport (SGA), compte 60 personnes (agents policiers et personnel de firmes de sécurité privées), dont 30 s’occupent du contrôle de la frontière¹⁵⁴. Tandis que l’unité a connu un renforcement de ressources humaines important en 2006 et à partir du 21 mai 2008 avec l’ouverture d’un nouveau « Terminal A » (le SCF a été renforcé par 2 éléments), aucun renforcement n’est prévu pour les années à venir¹⁵⁵.

Un autre service, le Service des Documents de Voyage (SDV) a été également renforcé par 2 policiers supplémentaires. Le SDV est composé actuellement de 5 spécialistes dans le domaine de faux documents. Ils assurent en outre le contrôle dit de deuxième ligne, à savoir une analyse plus poussée que le contrôle d’identité effectué par la première ligne et une étude approfondie des documents de voyage exhibés par le voyageur. Ces fonctionnaires de police, en raison de leur savoir-faire, forment le centre national de compétences en matière d’expertises pour tous les documents officiels. Ils assurent ainsi une partie de la formation continue interne des membres du SCF. Ils gèrent et mettent à jour les bases de données comme FADO et s’occupent des statistiques relatives à la frontière extérieure.

Tous les passagers et équipages passant par le terminal A et le GAT (General Aviation Terminal) en provenance ou à destination d’un pays « Non-Schengen » doivent passer le contrôle frontalier avant

¹⁵³ Le SCA est divisé en deux sections: 1. La Section Contrôle Frontalier (SCA-SCF) et 2. La Section Expertise Documents (SCA- SED).

¹⁵⁴ 30 personnes sont responsables pour le volet ‘sécurité’.

¹⁵⁵ Rencontre avec l’UCPA, 12/09/11.

d'entrer sur le territoire luxembourgeois ou avant de le quitter. Les procédures de contrôle comprennent¹⁵⁶:

- la vérification préalable des listes « APIS¹⁵⁷ » pour tous les vols en provenance d'un pays « Non-Schengen » ;
- la vérification de la validité et de l'authenticité du document de voyage en utilisant l'équipement spécialisé disponible dans les guichets ;
- la consultation des bases de données informatiques (SIS, Interpol, etc) en utilisant le « *Passport reader* » et, pour les passeports biométriques, le « *chip verifier* » ;
- la comparaison de la photo du document avec la physionomie du voyageur, analyse « *impostor* » ;
- différentes appréciations du voyageur selon la raison de son séjour (visite touristique, étudiant, homme ou femme d'affaires, voyageur en groupe ou seul) ;
- l'utilisation de la méthode du « *profiling* » qui consiste à poser des questions, vérifier les connaissances linguistiques, contrôler le « *routing* », vérifier le ticket d'avion quant au lieu de départ et le lieu de destination, observer le comportement du voyageur¹⁵⁸.

Le SCA est en possession de deux appareils du type « *Dokumenter* » modèle 4500 qui permettent de vérifier l'authenticité d'un document officiel. Pour procéder à cette analyse, plusieurs technologies (illumination oblique, détection des marques de sécurité invisibles, analyse de la technique d'impression) sont mises en œuvre¹⁵⁹.

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

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

¹⁵⁶ European Migration Network-National Contact Point Luxembourg- Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009, Point 3.1.6, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2009-sur-les-migrations-et-lasile>

¹⁵⁷ Advanced Passenger Information System

¹⁵⁸ Rencontre avec l'UCPA, 12/09/11.

¹⁵⁹ L'acquisition de ces deux appareils dont dispose la Police Grand-Ducale actuellement, remonte à l'année 2001 respectivement 2005. Vu l'évolution technologique dans ce domaine, il est utile de remplacer au moins le plus ancien modèle par un nouveau appareil à la pointe de la technologie. Après tant d'années d'utilisation il serait nécessaire de le remplacer par un nouveau modèle. L'acquisition de ce matériel dont le prix s'élève à 100.000 € devrait intervenir en 2012/2013.

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

Le contrôle aux frontières comprend non seulement les vérifications des personnes qui se présentent aux guichets, mais également l'analyse de risque en matière d'immigration irrégulière. Le SCA est l'unité responsable en matière d'analyse de ce risque à l'Aéroport du Luxembourg et établit des rapports bimensuels basés notamment sur les statistiques et les rapports FRAN de l'Agence Frontex¹⁶⁰, et destinés à tous les membres du service.

La méthode du « *profiling* », utilisée par les agents du SCA au Luxembourg, vise aussi bien les vols en provenance et à destination de pays Schengen et non-Schengen et se base sur l'analyse de risque en provenance du Frontex monitoring. Dans le même but, les membres du SCA veillent à effectuer des contrôles réguliers et inopinés à des endroits stratégiques de l'aéroport du Luxembourg, notamment près des portes d'embarquement et de débarquement et aux guichets « *check-in* ». Selon les personnes interrogées, les contrôles de passagers se font à l'improviste, sont non systématiques, non discriminatoires et se déroulent dans le respect des droits humains.

3.2.2. Vérification des moyens de subsistance

D'après les conditions d'entrée inscrites dans le Code frontières Schengen, les agents de contrôle ont le droit de vérifier les moyens de subsistance (moyens financiers) des personnes entrant sur le territoire¹⁶¹. Alors que le Code prévoit que les autorités nationales fixent les montants de référence requis pour le franchissement de leurs frontières extérieures, ces montants restent à être définis par les autorités luxembourgeoises compétentes¹⁶². Le manque d'un fil conducteur, i.e., d'un montant

¹⁶⁰ Frontex dispose d'un système de recueil des données permettant de générer des grandes tendances et projections en matière de la migration irrégulière, p.ex. provenance des papiers falsifiés, routes de migration irrégulière identifiées, groupe d'âge des personnes concernées. Les agents du contrôle à la frontière de l'aéroport du Luxembourg se basent sur ces données 'objectives et classifiés'.

¹⁶¹ Article 5(3). L'appréciation des moyens de subsistance (tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers) se fait en fonction de la durée et de l'objet du séjour et par référence aux prix moyens en matière d'hébergement et de nourriture dans l'État membre ou les États membres concernés, pour un logement à prix modéré, multipliés par le nombre de jours de séjour. L'appréciation des moyens de subsistance suffisants peut se fonder sur la possession d'argent liquide, de chèques de voyage et de cartes de crédit par le ressortissant de pays tiers. Les déclarations de prise en charge, lorsqu'elles sont prévues par le droit national, et les lettres de garantie telles que définies par le droit national, dans le cas des ressortissants de pays tiers logés chez l'habitant, peuvent aussi constituer une preuve de moyens de subsistance suffisants, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:FR:NOT>

¹⁶² « Le ressortissant d'un pays tiers qui sollicite l'entrée sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg

précis pour l'évaluation des moyens de subsistances, peut néanmoins poser des soucis d'objectivité pour les agents de la SCA qui se voient attribuer à une marge d'interprétation importante¹⁶³. Ce qui a sans doute eu comme conséquence qu'aucun refus d'entrée n'a été émis sur base d'insuffisance des moyens de subsistances à la frontière extérieure du Luxembourg au cours des dernières années.

3.2.3. Engagement dans le cadre des opérations FRONTEX

La coopération et les relations avec les responsables des aéroports dans les pays limitrophes (Hahn, Liège, Metz, Zaventem) est d'une importance évidente afin d'assurer un échange permanent en matière de migration¹⁶⁴.

Par ailleurs, la participation à des séminaires ou des formations organisées par FRONTEX est considérée comme source indispensable d'acquisition de nouvelles connaissances en matière de filières d'immigration clandestine dans le cadre du contrôle aux frontières.

Parallèlement, les autorités policières nationales ont participé à un certain nombre d'opérations et d'activités de l'Agence FRONTEX. Comme toute activité de FRONTEX, les opérations conjointes sont basées sur l'analyse des risques. En général, trois types de situations peuvent conduire à une opération conjointe :

- a) l'agence FRONTEX propose une opération conjointe sur base de faits identifiés lors d'une analyse des risques,
- b) la proposition d'une opération conjointe ou d'un projet pilote émane d'un État membre¹⁶⁵ ou
- c) une demande d'opération conjointe est introduite par un État membre confronté à une situation particulière. Dans le deuxième cas de figure, la proposition est évaluée par FRONTEX et l'opération conjointe ou le projet pilote peuvent être cofinancés par l'Agence sous la forme d'une subvention¹⁶⁶.

conformément à l'article 34 de la loi doit justifier qu'il possède les ressources personnelles suffisantes tant pour la durée du séjour, que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un autre pays. La justification des ressources exigées se fait notamment par la présentation d'argent liquide, de chèques de voyage ou de cartes de crédit ainsi que par la présentation d'un document attestant la possibilité d'acquérir légalement les moyens nécessaires. La justification des ressources exigées peut également se faire par la production de lettres de crédit émises par un institut bancaire ou d'une attestation de prise en charge dans les cas visés par l'article 34, paragraphe (3) de la loi.

(2) Les justificatifs énumérés au paragraphe (1) qui précède, sont appréciés compte tenu de la durée et de l'objet du séjour. Article 3 (1) du Texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la Loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, in : Mémorial A N°180 du 22 août 2011

¹⁶³ Rencontre avec l'UCPA, 12/09/2011.

¹⁶⁴ Rencontre avec l'UCPA, 12/09/11: échange temporaire d'agents de frontière entre l'aéroport du Luxembourg et l'aéroport de Bruxelles Zaventem.

¹⁶⁵ Frontex, 2011, http://www.frontex.europa.eu/structure/operations_division/joint_operations/

¹⁶⁶ P.ex. une opération à l'aéroport : contrôle d'avions venant d'un pays x. Ainsi les opérations, c'est que on n'est pas armé et on aide seulement le pays qui nous a dit ou qui a dit à Frontex il pourrait y avoir un problème dans le futur avec les pays X, Y et Z (interview informel 1 : 53-55)

En particulier, le Luxembourg a participé aux opérations/activités et formations suivantes :

En 2010 :

- Opération NEPTUN : 1 participation
- NIGERIA 2010: 1 participant
- RABIT Mission Greece: 3 participations¹⁶⁷

Formations:

- RABIT¹⁶⁸ (formation de base): 2 participations
- Mid-level course: 1 participation
- False document specialist courses: 1 participation

Groupes de travail:

- FRONTEX Réseau d'analyse des risques (FRAN): 2 participations
- European training day: 2 participations

Management:

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

En 2009¹⁶⁹, le Luxembourg a participé aux opérations/activités et formations suivantes:

Opérations :

- Opération conjointe HAMMER (phase 4 et 5) : 2 participations
- Opération NEPTUN : 1 participation

Formations :

- RABIT (formation de base) : 5 participations
- Mid-level course : 1 participation

¹⁶⁷ http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/go:flt/

¹⁶⁸ Rapid Border Intervention Team

¹⁶⁹ Rapport d'activités 2009 de la Police Grand-Ducale, p 48,
http://www.police.public.lu/actualites/statistique/rapport_stat_2009/index.html

- False document specialist courses : 2 participations

Groupes de travail :

- FRONTEX risk analyses network : 4 participations
- European training day : 4 participations

Management:

- Board meetings : 4 participations
- Management board working group : 1 participation

A côté des opérations, formations et réunions de travail reprises in extenso ci-dessus, la Police Grand-Ducale a participé à plusieurs séminaires organisés par l'Agence FRONTEX dans des domaines comme la biométrie et les nouvelles évolutions en matière de contrôle frontalier. De plus, la Police a établi en 2009 mensuellement des fichiers statistiques et les analyses y afférentes dans le cadre du projet FRAN d'analyse des risques.

Le Luxembourg s'est engagé à mettre à disposition de FRONTEX en cas de besoin divers équipements techniques dans le domaine de la vérification des documents de voyage. De même, un avion du type CESSNA 208 GRAND CARAVAN est régulièrement sollicité par FRONTEX, notamment lors des opérations conjointes (JO HERA, JO NAUTILUS, JO POSEIDON, JO JUPITER, JO NEPTUN, JO SATURN) ayant comme mission la surveillance des frontières terrestres et maritimes. Les heures de vol en mission sont en grande partie financées par le Grand-Duché.

Pour renforcer l'Agence FRONTEX, le Luxembourg y a détaché un cadre supérieur et a participé aux opérations et activités suivantes (2007-2008):

- POSEIDON
- NAUTILUS
- HAMMER
- HERA III (Îles Canaries): un avion pour la surveillance et l'observation aérienne pendant deux mois ; deux agents du MAE et de l'Immigration pour procéder à l'identification des migrants irréguliers
- HERA 2007¹⁷⁰: un avion pour la surveillance et l'observation aérienne pendant deux mois

¹⁷⁰ Cette opération s'est concentrée sur les flux d'immigrants illégaux en provenance d'Afrique passant par les îles

- DRIVE IN (Slovénie) : un policier pour la lutte contre l'immigration irrégulière et le trafic de voitures volées
- Common Core Curriculum (manuel pour la formation) : participation à l'élaboration de la partie générale et à celle concernant les frontières aériennes
- CRATE (fichier central des équipements techniques) : signature d'un *Memorandum of Understanding* relatif au matériel mis à disposition (3 avions, 11 équipements techniques)
- RABIT (équipes d'intervention rapide) : notification au pool de Frontex (1 policier et 1 agent de la Direction de l'Immigration), et mise en place d'un pool national (12 policiers et 3 agents de la Direction de l'Immigration)
- FRAN (analyse des risques) : contributions aux demandes dans le cadre du réseau d'analyse des risques.
- 2006-2007 : JO Torino¹⁷¹

3.2.4. Les formations (hors cadre FRONTEX)

Au-delà des formations proposées par FRONTEX, plusieurs formations existent en matière du contrôle aux frontières, que ce soit au Luxembourg ou à l'étranger¹⁷². Le cours de formation spéciale « *Police des Frontières* » est obligatoire pour tous les policiers affectés à l'UCPA, que ce soit au SCA ou au SGA. Suite à un détachement de 6 mois qui sert simultanément de période de préparation à l'examen d'admission, les nouveaux gardes-frontières ayant réussi l'examen, sont affectés à la police de l'Aéroport. Il y a lieu de préciser que la formation de base pour les futurs gardes-frontières est conforme aux exigences du Common Core Curriculum (CCC) élaboré par FRONTEX. Le cours de formation spéciale « *Police aux des Frontières* » est également ouvert à tous les policiers intéressés en la matière.

A l'étranger, le Service de Police Judiciaire (SPJ) a participé à des cours de spécialisation auprès d'écoles de police étrangères telles que *l'Akademie der Polizei Baden-Württemberg*, *le BKA Wiesbaden* et *la Landespolizeischule Rheinland-Pfalz* autour de thèmes comme le trafic de stupéfiants, la protection des mineurs, la criminalité économique et financière, les délits sexuels, le terrorisme, l'immigration clandestine et la criminalité sur Internet.

Canaries.

¹⁷¹ Frontex Press Pack, 05/2011, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/press_pack/

¹⁷² Rapport d'activités 2007 de la Police Grand-Ducale,

3.3. Séjour: les mesures concrètes mises en œuvre pour contrôler la migration irrégulière sur le territoire du Grand-duc'hé du Luxembourg

Comme déjà mentionné auparavant, le Ministre de l'Immigration peut procéder ou faire procéder à des contrôles afin de vérifier si les conditions fixées pour l'entrée et le séjour des étrangers sont remplies. Cependant cette vérification ne peut être systématique¹⁷³.

L'Inspection du Travail et des Mines (ITM)¹⁷⁴, placée sous l'autorité politique du Ministère du Travail et de l'Emploi, est l'autorité nationale compétente concernant l'application des dispositions en matière de détachement de travailleurs. Son rôle est de veiller à l'application de l'ensemble de la législation relative aux conditions de travail et à la protection des travailleurs ayant un contrat de travail. L'ITM est responsable pour le contrôle des conditions de travail, et notamment des salaires, de l'horaire de travail et des congés et le détachement transfrontalier de salariés. A cet effet, des visites de contrôle et d'inspection de routine sont organisées tout au long de l'année dans tous les secteurs d'activité. L'ITM doit faire respecter les normes relatives au travail clandestin ou illégal y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs de pays tiers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen¹⁷⁵.

Les inspecteurs de travail¹⁷⁶ ont accès à tout lieu de travail sans préavis et à n'importe quelle heure du jour et de la nuit, peuvent procéder à l'examen, l'inspection ou à l'enquête nécessaire (interrogation de tout employeur incluse) permettant d'établir si la législation est ou non respectée, exiger la communication de tout livre, registre, dossier ou document relatifs aux conditions de travail et l'affichage des informations prévues par la législation concernée.

Face aux conclusions des contrôles, les inspecteurs peuvent émettre un ordre exigeant de remédier dans un délai donné aux défauts découlant du non-respect des dispositions de la législation concernée. Le directeur et les directeurs adjoints ont le pouvoir d'émettre un ordre d'arrêt immédiat du travail et d'évacuation des locaux.

En particulier, entre 2007 et 2010, le service détachement et travail illégal (SDTI) de l'ITM a assumé la mission de lutte contre le travail illégal en général, assurant ainsi une fonction motrice et organisatrice dans le cadre de la cellule inter-administrative de lutte contre le travail illégal dont fait également partie l'Administration des Douanes. Cette cellule, peut mobiliser si besoin plus de 200

¹⁷³ Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation de personnes et l'immigration, Article 133.

¹⁷⁴ Il existe trois sièges régionaux à Diekirch, Luxembourg Ville et Esch-sur-Alzette, placés chacun sous la responsabilité d'un ingénieur-technicien et de la direction. Ces préposés sont assistés de quinze contrôleurs, désignés par les syndicats et nommés par le ministre du Travail.

¹⁷⁵ Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation de personnes et l'immigration, Article 137.

¹⁷⁶ ITM, 2011, <http://www.itm.lu/itm/fonctionnement/pouvoirs-des-inspecteurs-du-travail/>

agents issus de 6 à 8 ministères ou administrations. Elle contribue activement aux actions dites « *coup de poing* » organisées sur des chantiers ou dans les entreprises, ainsi qu’aux actions « *afterwork* », c'est-à-dire des contrôles entre 17h et 21h, ayant comme cible principale le travail illégal/clandestin ainsi que la prestation d’heures supplémentaires.¹⁷⁷

Au cours de l’année 2010, le SDTI a fusionné avec le ‘Bureau luxembourgeois de liaison détachement (BLLD)¹⁷⁸.

D’une manière générale, les actions de coup de poing de grande envergure ont fait place à des contrôles de taille plus réduite au cours des années.

En 2007, 11 actions majeures, 3 actions spécifiques contre le travail clandestin, approximativement 35 actions de taille moyenne et 181 contrôles de petite taille ont été effectués.¹⁷⁹

En 2008, 7 actions majeures, 6 actions spécifiques contre le travail clandestin sur base de dénonciations, approximativement 23 actions de taille moyenne, 15 actions de contrôle en matière de « travail clandestin organisé » pendant les week-ends et 367 contrôles de petite taille ont été effectués.

En 2009, 2 actions majeures, 30 actions spécifiques contre le travail illégal, (de nature proactive ou sur base de renseignements externes), approximativement 28 actions de taille moyenne, 15 actions de contrôle en matière de « travail clandestin organisé » pendant les week-ends et 271 contrôles de taille réduite ont été effectués.

En 2010, l’accent a été mis sur la lutte contre le travail illégal. Dans cette optique ont été effectuées 17 actions de contrôle en matière ‘travail clandestin organisé’ pendant les weekends, ainsi que 3 actions ‘*afterwork*’, c'est-à-dire entre 17h et 21h pendant la semaine ayant pour cible le travail illégal/clandestin ainsi que le contrôle des heures supplémentaires.

Les agents de la Division ASCAB¹⁸⁰ (de l’Administration des Douanes et Accises) ont participé activement à la planification et à la coordination de tournées de contrôle et des actions coups de poing dans plusieurs domaines, notamment : - la sécurité et la santé des chantiers; - le détachement des entreprises étrangères; - le contrôle des autorisations d’établissements classés, insalubres ou incommodes; - les établissements stables; - le travail clandestin. Activités de la Division ASCAB en 2010 : 390 contrôles liés au travail clandestin. Procès-verbaux en matière de travail clandestin en 2010 : 48.

¹⁷⁷ ITM, Rapport annuel 2010, p 63, <http://www.itm.lu/itm/rapport-annuel>

¹⁷⁸ ITM, Rapport annuel 2010, p 63, <http://www.itm.lu/itm/rapport-annuel>

¹⁷⁹ ITM, Rapport annuel 2007, p 65, <http://www.itm.lu/itm/rapport-annuel>

¹⁸⁰ Division Attributions sécuritaires et Cabaretage.

Contrôles division ASCAB 2009 : travail clandestin : 515 ; travail clandestin les samedis : 83 ; sanctions/ procès-verbaux pour travail clandestin : 49.

De concert avec les administrations concernées, comme par exemple l'ITM, la Police grand-ducale procède à des contrôles en matière de travail clandestin/dumping social.

3.3.1. Placement en rétention

Jusqu'à l'ouverture du nouveau Centre de rétention, les personnes en situation irrégulière étaient placées au sein d'une section séparée du Centre pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig. Face à la capacité limitée et à l'impossibilité d'aménager des sections séparées, seul un maximum de 25 individus de sexe masculin pouvait y être placés. Les familles en attente d'être expulsées étaient placées au centre AIDA, situé dans l'enceinte de l'aéroport, pour un séjour pouvant aller de 24 à 72 heures¹⁸¹.

Le placement de migrants en situation irrégulière dans un secteur, même séparé, du Centre pénitentiaire a été critiqué à plusieurs reprises par des institutions, nationales, internationales¹⁸² et associations de défense des droits humains¹⁸³. La légitimité et les conditions de la rétention d'étrangers en situation de séjour irrégulier ont ainsi été soulevées à plusieurs reprises en 2010. Une décision du Tribunal administratif¹⁸⁴ a ordonné la libération immédiate d'une personne retenue étant donné que le plaignant était retenu au Centre de séjour pour personnes en situation irrégulière installé au sein du Centre pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig et que le délai prévu par l'arrêt de la Cour administrative du 2 avril 2009 pour fermer le Centre de rétention au CPL avait expiré¹⁸⁵. Le gouvernement a fait appel contre le jugement du Tribunal Administratif en estimant que le placement des personnes au sein du Centre pénitentiaire dans une unité séparée de celle des détenus et prévenus répondait à l'article 16.1 de la « directive retour ». La Cour administrative, en audience publique extraordinaire du 15 octobre 2010 (arrêt 27345), a finalement réformé le jugement de

¹⁸¹ Asti (2010) ‘Asti : Un centre contesté’, Le Quotidien, 21/07/2010, <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/13727.html>

¹⁸² Rapport au Grand-Duché de Luxembourg relatif à la visite effectuée au Luxembourg par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 22 au 29 avril 2009, <http://www.cpt.coe.int/documents/lux/2010-31-inf-fra.pdf>

¹⁸³ Commission consultative des droits de l'homme, Rapport annuel 2007, <http://www.ccdh.public.lu/fr/publications/rapports-activite/rapport-2007.pdf>

¹⁸⁴ Première Chambre audience du 4 octobre 2010 (Rôle 27321).

¹⁸⁵ Jugement du 2 avril 2009 (Rôle 25559C).

première instance en déclarant que le centre de séjour pour personnes en situation irrégulière installé au sein du Centre pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig répondait en son principe aux exigences de l'article 120 (1) loi du 29 août 2008 sur l'entrée et le séjour des étrangers, donnant ainsi raison au gouvernement¹⁸⁶.

Le nouveau Centre de rétention est une structure fermée qui a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement en rétention en vue de leur éloignement vers leur pays d'origine ou leur pays de provenance. Le centre est placé sous l'autorité du Ministre de l'Immigration ce qui constitue en soi un changement majeur par rapport à l'ancienne situation. En effet, l'ancien centre se trouvait sous la responsabilité du Ministre de la Justice puisque que celui-ci se trouvait dans l'enceinte du Centre pénitentiaire. Cette situation n'a pas toujours facilité le traitement des dossiers des personnes retenues. Alors que le centre répondait hiérarchiquement au Ministre de la Justice, la rétention relevait de la compétence du Ministre de l'Immigration.

Le nouveau Centre de rétention se trouve près de l'enceinte de l'aéroport. La sécurité intérieure incombe aux agents du Centre et la sécurité extérieure est assurée par la Police grand-ducale¹⁸⁷. Il dispose également de sections séparées pour les familles et les femmes.

Différentes associations ont accueilli positivement le fait de construire un centre de rétention séparé de l'enceinte pénitentiaire et de fixer dans une loi le régime de rétention. Elles ont aussi salué les références faites au respect de la dignité humaine et aux droits fondamentaux de la personne ainsi qu'à la volonté de mettre en place un encadrement psychosocial.¹⁸⁸

Les critiques négatives lors du processus de légifération ont porté en particulier sur les pouvoirs conférés au directeur et l'absence de voies de recours précises, en particulier contre les sanctions disciplinaires¹⁸⁹. Aussi, les besoins spécifiques des groupes vulnérables n'ont pas été suffisamment pris en compte selon différents avis publiés (Conseil d'Etat, LFR, CCDH)¹⁹⁰. La commission

¹⁸⁶ Cour administrative, audience publique extraordinaire du 15 octobre 2010, arrêt 27345.

¹⁸⁷ Article 23(1) de la Loi du 28 mai 2009.

¹⁸⁸ Avis du LFR sur le Projet de loi portant création au Centre de rétention, 19/03/2009,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5947#>

¹⁸⁹ Avis sur le Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection du Conseil d'Etat, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, de la CCDH,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6218#> .

Les pouvoirs prévus pour le directeur dans le projet de loi initial ont été réduits dans la loi telle qu'elle a été adoptée.

¹⁹⁰ Notons 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 par le 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

parlementaire en charge du dossier a eu l'intention de donner suite aux différentes critiques en introduisant notamment plusieurs amendements. Cependant, les différents amendements n'ont pas suffi à faire taire les critiques, surtout après une visite des lieux effectuée par différents représentants de la société civile, journalistes et parlementaires¹⁹¹. Elles ont notamment porté sur :

- l'architecture et l'aménagement du Centre de rétention considérés comme stérile et d'une fonctionnalité peu respectueuse de la vie privée (par exemple besoin de passer par les salles de vie communes pour accéder aux douches) ;
- l'augmentation de la durée maximale de la rétention administrative qui peut être portée jusqu'à 6 mois ;
- l'insuffisance des mesures alternatives au placement en rétention, le législateur ne retenant que l'assignation à résidence;
- la définition du 'risque de fuite', considérée comme étant trop 'large' aux yeux du LFR¹⁹², surtout en gardant à l'esprit que cette notion reste le critère essentiel dans le cadre d'une décision de placement en rétention. Selon le LFR, le législateur, en présumant un risque de fuite d'une personne étrangère¹⁹³ qui demeure sur le territoire au-delà de la durée de son visa ou droit à séjourner, assimile *de facto* la situation d'une personne en situation irrégulière à celle d'une personne présentant un risque de fuite. Cette définition large, de pair avec la capacité d'accueil importante du nouveau centre (maximum de 87 personnes), a laissé les ONGs présumer que la rétention devienne la règle et l'assignation à résidence l'exception¹⁹⁴.

Enfin, le LFR considère que le recours à l'usage de la force lors des éloignements forcés ne devrait pas être permis sauf cas de *force majeure*. Le Collectif défend l'idée de la présence d'observateurs indépendants non seulement lors du voyage proprement dit mais aussi pendant la phase qui précède l'embarquement¹⁹⁵.

l'état de santé physique, psychique et mental,

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

¹⁹¹ LFR, LDH, CCDH, les députés-

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

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

David Marquez, 'Le centre de rétention fortement critiqué', Le quotidien, 25/05/2011.

David Wagner, 'Ne lappelez surtout pas «prison»', Woxx Nr 1113, 02/06/2011.

¹⁹² Commentaires du LFR concernant le projet de loi du 3 novembre 2010 portant modification de la loi sur l'immigration de 2008 et de la loi relative au droit d'asile de 2006, 22/12/2010.

¹⁹³ Article 111 de la Loi du 1 juillet 2011

¹⁹⁴ Point de vue des ONG, 11/07/2011, 1 : 546-548.

¹⁹⁵ Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg sur le projet de loi modifiant la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 22/12/2010,

3.4. Voies/moyens de sortir de l'irrégularité

3.4.1. Retour « volontaire » ou forcé

La lutte contre l'immigration irrégulière doit être basée, selon le gouvernement, sur une politique cohérente de retours (volontaires ou non) des personnes en séjour irrégulier. La politique des retours reste un complément indispensable d'une politique d'immigration et d'asile cohérente et donc de sortie de l'irrégularité¹⁹⁶.

La Direction de l'Immigration est l'administration publique chargée d'organiser les retours forcés des personnes en séjour irrégulier. Les retours forcés sont opérés par des vols commerciaux réguliers ou par des vols charters nationaux ou européens et bénéficient d'un soutien du Fonds européen pour le retour. En matière de vols européens, le Luxembourg participe à des vols organisés par l'Agence européenne FRONTEX.

Parallèlement, la Direction de l'Immigration cherche à promouvoir les retours volontaires des DPI déboutés et des personnes en situation irrégulière, reflétant ainsi une volonté exprimée par le gouvernement dans son programme gouvernemental à l'issue des élections législatives de 2009¹⁹⁷.

Afin de concrétiser et de stimuler les retours volontaires, le ministère a signé avec l'OIM un projet de coopération relatif à l'assistance au retour volontaire des ressortissants étrangers et à leur réintégration dans le pays d'origine. Le premier programme qui a couvert la période du 1er août 2008 au 15 mars 2009 était limité aux DPI déboutés originaires du Kosovo, pour lesquels les mesures de tolérances n'avaient plus été reconduites. Le deuxième programme, qui a couvert dans un premier temps la période du 1er août 2009 au 31 décembre 2009, a été reconduit pour l'année 2010. Il ne s'applique plus à un groupe de personnes particulier ou à une zone géographique définie, mais à l'ensemble des étrangers en situation irrégulière. Il vise, outre les DPI déboutés, les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière au Luxembourg depuis au moins 12 mois et n'ayant pas introduit une demande de protection internationale¹⁹⁸.

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

¹⁹⁶ Ministère des Affaires étrangères, Rapport annuel 2009.

¹⁹⁷ Programme gouvernemental 2009-2014, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>

¹⁹⁸ 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 plus, 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. Cependant, toutes les personnes n'ont pas été rapatriées en même temps. Le Gouvernement a décidé d'éloigner prioritairement les personnes n'ayant pas d'enfants scolarisés ainsi que les personnes qui ne bénéficient pas d'une autorisation d'occupation temporaire.

L'accompagnement au retour 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 qui couvre les besoins immédiats des personnes, notamment des frais de logement et d'habillement à hauteur maximale de 1 500 €. L'assistance au retour peut encore inclure un soutien financier soit sous forme d'une assistance complémentaire (valeur maximale de 1 500 €) pour la mise en place d'une activité génératrice de revenus ou soit sous forme d'une aide à la recherche d'un emploi (valeur de 600 €). Le suivi de l'OIM sur place peut s'étaler sur 6 mois après le retour.¹⁹⁹

A côté du retour « volontaire » ou forcé, la législation nationale prévoit des alternatives pour des personnes qui pour des raisons (bien définies) ne peuvent être éloignées. En effet, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration prévoit trois possibilités qui justifient un empêchement à l'éloignement²⁰⁰. La première établit qu'une personne en situation irrégulière et faisant simultanément l'objet d'une demande d'extradition, ne peut être éloignée²⁰¹. Un deuxième cas de figure est celui où un empêchement à l'éloignement est justifié, si l'étranger établit que sa vie et/ou sa liberté sont gravement menacées dans le pays vers lequel il doit être éloigné ou encore s'il y court le risque d'être exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁰². Finalement, l'article 130 de la loi modifiée du 29 août 2008 stipule que «sous réserve qu'il ne constitue pas une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, l'étranger ne peut être éloigné du territoire s'il établit au moyen de certificats médicaux que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut entraînerait pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, et s'il rapporte la preuve qu'il ne peut effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays vers lequel il est susceptible d'être éloigné»²⁰³. L'éloignement peut dans ces cas être reporté de six mois pour des raisons médicales après réception d'un avis médical motivé de la part du Service Médical de l'Immigration (SMI)²⁰⁴. Cette attestation lui permet de demeurer sur le territoire sans y être autorisé à séjourner et lui confère le droit à une prise en charge médicale et à une aide sociale. Le sursis est

¹⁹⁹ European Migration Network-National Contact Point Luxembourg- Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010, Point 5.2.3., <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2010-sur-les-migrations-et-lasile>

²⁰⁰ Loi modifiée du 29 août 2008, Section 4.

²⁰¹ Loi modifiée du 29 août 2008, Article 128.

²⁰² Loi modifiée du 29 août 2008, Article 129.

²⁰³ Loi modifiée du 29 août 2008 Article 130.

²⁰⁴ Ce service, créé en 2008, est un service dépendant du Ministère de la Santé, rattaché à la Direction de la santé/Division de la santé du travail. Il met en application les dispositions de la Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration et du règlement grand-ducal du 3 février 2009 relatif au contrôle médical des étrangers. Le demandeur d'un titre de séjour (ressortissant d'un pays tiers) doit se soumettre à un examen médical obligatoire dès l'entrée dans le pays, visant à dépister des maladies infectieuses, notamment la tuberculose. En 2010, 1366 consultations ont eu lieu parmi ces personnes, venant de 87 pays différents.

renouvelable, sans pouvoir dépasser la durée de deux ans²⁰⁵. En outre, le ministre peut accorder au bénéficiaire d'un sursis à l'éloignement qui le demande, une autorisation d'occupation temporaire pour une période maximale de six mois, renouvelable pour une durée identique qui ne peut cependant dépasser la durée du sursis à l'éloignement. En 2010, 259 avis médicaux ont été émis²⁰⁶. Les principaux groupes de migrants concernés ont été principalement des ressortissants du Kosovo (108 avis en 2010), suivi des ressortissants de pays africains (81 avis en 2010) et les pays issus de l'ex-Yougoslavie à l'exception du Kosovo (46 avis en 2010). 143 de ces avis, ce qui correspond à un taux de 55%, ont donné lieu à un sursis à l'éloignement en 2010. Pour ce qui est des pathologies qui ont été à la base des motivations des avis médicaux émis et donc des sursis à l'éloignement, elles concernaient surtout des problèmes psychiatriques (34,7%), des problèmes cardiaques (9,2%), infectieux (8,9%) et neurologiques (8,5%)²⁰⁷.

3.4.2. Mesures de tolérance - Reports à l'éloignement²⁰⁸

Avec la loi du 1 juillet 2011 qui modifie la loi modifiée du 5 mai 2006, la mesure de tolérance prévue par l'ancien article 22 a été abrogée et remplacée par une mesure de report à l'éloignement pour des motifs justifiés.

L'ancien texte prévoyait l'octroi d'une attestation de tolérance pour les personnes pour lesquelles l'exécution matérielle de l'éloignement s'avérait impossible en raison de circonstances de fait, l'autorisant ainsi à rester provisoirement sur le territoire jusqu'au moment où ces circonstances de fait auraient cessé²⁰⁹. L'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé devait viser l'attestation. Cependant, l'attestation ne donnait pas droit à la délivrance d'un certificat de résidence²¹⁰ mais conférait le droit à une aide sociale²¹¹.

²⁰⁵ Si, à l'expiration du délai de deux ans visé au paragraphe (1) qui précède, l'étranger rapporte la preuve que son état tel que décrit à l'article 130 persiste, il peut obtenir une autorisation de séjour pour raisons médicales pour la durée du traitement, sans que cette durée ne puisse dépasser un an. Le cas échéant cette autorisation peut être renouvelée, après réexamen de sa situation. Le ministre peut, le cas échéant, étendre le bénéfice des mesures prévues aux paragraphes (1) et (2) qui précèdent, aux membres de la famille qui accompagnent l'étranger et qui sont également susceptibles d'être éloignés du territoire, pour une durée identique à celle accordée au bénéficiaire principal.

²⁰⁶ Service médical à l'immigration, document interne 2011.

²⁰⁷ Service médical à l'immigration, document interne 2011.

²⁰⁸ Rapport de la Commission des Affaires Etrangères et Européennes de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, 16/5/2011, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6218#>

²⁰⁹ Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, Mémorial A n° 260 du 29.12.2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0260/2009A5474A.html>

²¹⁰ Par dérogation, l'attestation a tenu lieu de certificat de résidence pour les formalités requises en vue de la célébration du mariage suivant les dispositions du code civil.

²¹¹ Loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, article 6 (7)

Cette attestation a pu être suivie d'une autorisation d'occupation temporaire, valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession et délivré par le Ministre pour la période de validité de l'attestation.²¹²

L'article 125bis de la loi modifiée du 29 août 2008 remplace la mesure de tolérance par la mesure du report à l'éloignement. Aux termes de cet article, le ministre peut reporter l'éloignement pour une période déterminée lorsque l'étranger peut justifier son impossibilité de quitter le territoire pour des raisons indépendantes de sa volonté ou si l'éloignement viole le principe de non-refoulement tel que prévu par l'article 129. Ainsi, l'étranger peut se maintenir provisoirement sur le territoire, sans y être autorisé à séjourner. Tout comme la tolérance, il ne s'agit pas d'un type de permis de séjour provisoire, mais d'un maintien autorisé sur le territoire en attendant la possibilité de l'éloignement. Le bénéficiaire de la décision de report peut en outre se voir accorder un secours humanitaire ou encore une autorisation d'occupation temporaire pour la durée du report de l'éloignement²¹³.

L'accès à l'éducation des mineurs en âge de fréquenter le système éducatif est prévu, de même que la prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables²¹⁴, dont la définition a été intégralement reprise de l'article 3, paragraphe (9), de la directive 2008/115/CE²¹⁵. La décision de report de l'éloignement peut être assortie d'une assignation à résidence²¹⁶.

Les conditions liées à l'octroi d'une mesure de tolérance voire d'un sursis à l'éloignement, notamment la preuve quant à l'impossibilité matérielle de l'exécution de l'éloignement, ont été remises en cause au cours des dernières années. En pratique, plusieurs décisions du ministère ont rejeté une prolongation de la tolérance par manque de preuves quant à l'impossibilité de l'exécution matérielle de l'éloignement. Les juridictions administratives ont également fait valoir qu'il appartient à l'intéressé de prouver l'existence de circonstances de fait empêchant l'exécution matérielle de son éloignement. Le tribunal administratif rappelle régulièrement que la référence à la situation générale dans le pays d'origine ne saurait être de nature à rendre impossible l'exécution matérielle de la mesure d'éloignement²¹⁷.

²¹² (6) L'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les citoyens des Etats liés par l'accord sur l'Espace économique européen, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

²¹³ Article 125 bis de la Loi modifiée du 29 août 2008

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>

²¹⁶ Voir l'article 125bis de la Loi modifiée du 29 août 2008

²¹⁷ European Migration Network- National Contact Point Luxembourg-, Rapport politique sur les migrations et l'asile

Ainsi, le LFR a invité le MAE et les juridictions administratives à reconstruire leur approche en ce qui concerne la charge de la preuve pour l'obtention d'un statut de tolérance²¹⁸.

Si d'un point de vue législatif, les décisions de retour paraissent claires, il reste néanmoins à souligner qu'en pratique, des situations plus complexes existent. La législation prévoit certes des mesures pour certains cas concrets, notamment dans le cas du report à l'éloignement ou du sursis à l'éloignement pour raisons médicales. D'ailleurs il faut préciser que ces mesures sont provisoires et ne peuvent être renouvelées qu'après une évaluation de l'évolution de la situation personnelle des concernés ou de la situation dans le pays d'origine²¹⁹.

Si à priori le sursis à l'éloignement tel que prévu par la loi a l'objectif de sauvegarder la dignité du migrant en évitant la mise en danger de la vie de la personne concernée, le caractère temporaire et incertain de ces sursis plonge les concernés dans des « zones grises » entre non-régularisation et non-retour, ce qui soulève de nombreuses questions quant à l'accès et à la jouissance d'un certain nombre de droits fondamentaux. Il est vrai aussi que le sursis à l'éloignement peut déboucher à une autorisation de séjour temporaire pour raisons médicales²²⁰.

En ce qui concerne le retour, des situations concrètes ont été relayées par les ONGs travaillant sur le terrain au Luxembourg. Dans le cas de mineurs non-accompagnés, demandeurs de protection internationale, des cas sont connus pour lesquels le traitement des dossiers s'est prolongé jusqu'à la majorité d'âge de l'individu concerné²²¹. Si aucune décision de retour ne peut être prise à l'encontre d'un mineur non accompagné à moins que cela ne soit dans le plus grand intérêt de l'enfant²²², une fois majeurs, les mêmes individus risquent d'être considérés comme des migrants sans droit de séjour et deviennent « *expulsables* ».

Dans d'autres cas, le retour qu'il soit forcé ou volontaire, s'avère impossible pour des raisons matérielles. Cette situation concerne surtout les ressortissants de pays comme la Somalie, l'Erythrée ou le Soudan parce que des documents de voyage, des documents personnels ou administratifs comme un acte de naissance font défaut²²³. Pour répondre à ces situations concrètes les ONGs luxembourgeoises revendiquent des alternatives de régularisation, clairement définies, tout en

²¹⁸ 2010, Point 5.2.2, p 71, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2010-sur-les-migrations-et-lasile>

²¹⁹ Rapport du LFR sur l'application de la Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 30/06/2011, <http://www.caritas.lu/actualites/rapport-du-letzebuerger-flchtlingsrot-sur-lapplication-de-la-loi-du-5-mai-2006-relative-au-droit-dasile-et-des-formes-complmentaires-de-protection/121>

²²⁰ Loi modifiée du 29 août 2008, Article 125bis et 131 de la Loi modifiée du 29 août 2008.

²²¹ Loi modifiée du 29 août 2008, Article 131 et 132 de la Loi modifiée du 29 août 2008.

²²² Point de vue des ONG, 22/06/2011, lignes 812/813.

²²³ Article 103 de la Loi modifiée du 29 août 2008.

²²⁴ Point de vue ministériel, 06/07/2011, lignes 231-233.

tenant compte de la diversité des situations de vie des personnes concernées²²⁴.

3.4.3. Régularisations – différentes possibilités

Le Grand-Duché du Luxembourg ne connaît pas de pratique généralisée de régularisation mais plutôt des régularisations au cas par cas, exceptions faites à trois reprises : la campagne de régularisation générale menée en 2001 et les régularisations des réfugiés bosniaques et des travailleurs d'origine portugaise, respectivement en 1995 et 1985²²⁵.

L'opération de régularisation de 2001 fût par ailleurs une réaction au grand nombre de demandeurs d'asile en provenance d'ex-Yougoslavie (75% des immigrés régularisés étaient des personnes originaires d'ex-Yougoslavie)²²⁶. Par ailleurs, la régularisation de 2001 a été menée en tenant compte du manque de main d'œuvre dans certains secteurs économiques.

Il faut encore noter que le ministre de l'Immigration, avant la nouvelle loi sur l'asile du 5 mai 2006 et la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration du 29 août 2008 a régulièrement accordé, au cas par cas, des autorisations de séjour pour raisons humanitaires à des personnes sans droit de séjour, demandeurs d'asile déboutés ou non. Ces autorisations de séjour étaient notamment délivrées pour les motifs suivants : risque de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour au pays d'origine, vie familiale au Luxembourg, maladie grave²²⁷.

En 2009, le ministre de l'Immigration a décidé de régulariser sur base de leur dossier un certain nombre de DPI déboutés en leur accordant une autorisation de séjour provisoire après obtention d'une autorisation de travail (75 individus)²²⁸. En 2010, 347 personnes, à la majorité des personnes originaires du Kosovo, ont été régularisées par le travail. Lors de la présentation du bilan en matière d'asile et d'immigration relatif à 2010, le ministre de l'Immigration a estimé que la régularisation par le travail «constitu[ait] la bonne voie à suivre». Il a souligné dans ce contexte le besoin de « mettre en place un service spécifique au sein de l'ADEM qui pourrait proposer du travail à ces

²²⁴ Point de vue des ONG, 22/07/2011, lignes 603-605.

²²⁵ Confédération Caritas Luxembourg asbl, Commission Diocésaine Caritas et Diaconie, Commission Diocésaine pour la Pastorale Intercommunautaire, Commission Luxembourgeoise Justice et Paix, LCGB, 2000, Document de sensibilisation « Personnes en situation administrative irrégulière », mai 2000, pp 32/33, http://w3.restena.lu/sesopi-ci/PDF/Document_de_base_Francais.PDF

²²⁶ Articles d'Actualités, 'Marie-Josée Jacobs, Francois Biltgen et Luc Frieden informent sur la régularisation des sans-papiers, 09/05/2001, www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2001/05/09_biltgen/index.html)

²²⁷ SESOPI-Centre Intercommunautaire, « L'asile en quelques mots et chiffres », Exposé dans le cadre de la conférence-débat Le droit d'asile au Luxembourg, 16 mars 2006 dans le cadre du Festival des migrations

²²⁸ European Migration Network- National Contact Point Luxembourg- Rapport politique 2009 sur les migrations et l'asile, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2009-sur-les-migrations-et-lasile>

populations »²²⁹.

L'article 89 de la Loi modifiée du 29 août 2008 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 définies²³⁰. Les candidats à la régularisation doivent notamment apporter la preuve d'un séjour continu et d'un travail habituel au Luxembourg depuis au moins huit ans²³¹.

L'article 89 et les conditions de continuité ont été fortement critiqués par les ONG et les associations. Ces conditions sont jugées trop restrictives et par conséquent ne permettent pas un usage raisonnable de la disposition. Notamment l'obligation de preuve de séjour et d'occupation professionnelle habituelle pendant 8 ans a été remise en cause. Les personnes en situation irrégulière non seulement rencontrent des difficultés pratiques à présenter les preuves nécessaires ce qui découle directement de leur situation d'irrégularité (absence de contrat de travail, de certificat d'affiliation, difficulté de documenter le nombre d'heures prestées ou la rémunération). D'un autre côté, la loi pénalise et prévoit des sanctions pour le travail au noir et les relations de travail illégal²³². Les candidats potentiels à la régularisation mais aussi les patrons sont plutôt réticents à entamer une telle procédure par peur de représailles. Finalement, toujours selon un certain nombre d'associations, l'appréciation des preuves apportées (attestations testimoniales) serait trop subjective. Ainsi, les attestations des employeurs seraient souvent analysées comme simples affirmations et ne seraient pas considérées comme des preuves de travail²³³.

Les ONG proposent que l'octroi d'une autorisation de séjour soit lié aux perspectives futures de trouver un emploi plutôt qu'à une preuve de clandestinité dans le passé et de réduire la période d'au moins deux ans (de huit à six).

En vertu des principes de transparence et d'égalité de traitement, l'Ombudsman a recommandé la clarification et la publication des critères sur lesquels les décisions du ministre sont basées²³⁴.

²²⁹ Article d'actualité. Bilan 2010 en matière d'asile et d'immigration: "Afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie", 01/02/2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/02-fevrier/01-schmit/index.html

²³⁰ Article 89 de la Loi modifiée du 29 août portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

²³¹ Ibidem.

²³² Article 571 du Code de travail.

²³³ Asti, Caritas, CEFIS, CLAE, Réforme de l'article 89- propositions de suppression de la preuve d'un travail habituel depuis au moins 8 ans et diminution de la période de référence pour prouver un séjour continu, 13/01/2011. CLAE, Forum A Citoyenneté Égale, p 4, 07/11/2010, CLAE Services asbl, Luxembourg, 2011.

²³⁴ Ombudsman, Rapport d'activité du 01/10/2008 au 30/09/2009, p 23.

http://www.ombudsman.lu/doc/doc_accueil_52.pdf ; Point de vue des ONG, 05/07/2011, lignes 817-821. Rapport d'activités du 1er octobre 2008 au 30 septembre 2009, <http://www.ombudsman.lu/index.php> , Dans son rapport d'activité 2008/2009, 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.

D'un point de vue ministériel, l'article 89 reste un compromis politique, une provision transitoire introduite lors de l'adoption de la loi du 29 août 2008 permettant la régularisation au cas par cas²³⁵ et donnant suite à la demande des ONG de faire une régularisation générale (qui n'a pas été acceptée).

Au-delà de l'article 89, le législateur a prévu la délivrance d'un titre de séjour pour des raisons privées sur base des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité²³⁶. L'assouplissement des conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires, a été salué lors de l'adoption de la loi modifiée²³⁷ dans la mesure où le demandeur d'une telle autorisation ne doit plus prouver l'existence de ressources suffisantes et ou encore qu'il dispose d'un logement approprié. En revanche, différentes organisations ont critiqué la transposition restrictive de la directive : en effet le législateur maintient la formulation selon laquelle l'intéressé peut obtenir un titre de séjour pour motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité alors que l'article 6(4) de la directive prévoit qu'un Etat membre peut régulariser une personne pour des motifs charitables, humanitaires ou autres.

Les critères d'interprétation sur les situations qui constituent des raisons humanitaires d'une 'exceptionnelle gravité' ont à leur tour fait l'objet de vives critiques²³⁸.

²³⁵ Point de vue ministériel 06/07/2011, lignes 216-222.

²³⁶ Loi modifiée du 29 août 2008, Article 78 (3).

²³⁷ Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme, 10/05/2011,

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

²³⁸ Point de vue des ONG, 11/07/2011, lignes 287-293 «Prenons l'exemple de l'autorisation de séjour pour raison privée où un des cas d'ouverture, ce sont les circonstances humanitaires d'une exceptionnelle gravité. Ben ça, c'est pour eux un levier de faire du cas par cas. Tu peux pas vraiment généraliser par pays, parce que ce n'est pas possible, déjà, nous n'avons pas de connaissances suffisantes de tous les dossiers qui sont traités, mais on voit que pour les uns l'exceptionnelle gravité elle est très basse et on arrive à la sauter sans problème, et pour l'autre elle est au plafond, on n'arrivera jamais».

Dans son rapport d'activité 2008/2009, 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 énoncés à l'article 103 de la loi précitée, même si cet article ne s'applique pas à ces personnes-ci. Ombudsman, Rapport d'activités du 1er octobre 2008 au 30 septembre 2009

4. COOPERATION TRANSNATIONALE POUR REDUIRE LA MIGRATION IRREGULIERE

4.1. Accords de coopération

Le Luxembourg a signé le 27 mai 2005 le traité de Prüm²³⁹, qui vise à intensifier la coopération policière transfrontalière et les échanges entre les agences des États membres chargées de veiller au respect de la législation de lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et l'immigration irrégulière.

Au-delà de la signature du traité de Prüm, un accord de coopération policière et douanière²⁴⁰ a été signé le 24 octobre 2008 entre l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg, en vue du renforcement de la coopération transfrontalière entre leurs autorités policières et douanières respectives. Ce dernier suit les principes déjà adoptés pour les accords signés entre la France et le Luxembourg en 2001 et créant le «Centre de Coopération Policière et Douanière (CCPD)» et entre l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg instituant un «Bureau Commun de Coopération Policière (BCCP)», créant ainsi le premier centre de coopération en Europe dans lequel les autorités compétentes de quatre pays différents sont réunies. L'accord de coopération vise à mieux assurer la sécurité dans les zones frontalières et à renforcer les moyens de lutte contre les formes diverses de la grande criminalité : traite des êtres humains, trafic de drogue, immigration irrégulière et atteintes importantes aux biens.

Situé au Luxembourg et doté d'un effectif total de 30 personnes (14 pour la France, 5 pour l'Allemagne, 6 pour le Luxembourg et 6 pour la Belgique), le centre commun est compétent notamment pour :

- a) recueillir, analyser et échanger les informations nécessaires à la coopération en matière policière et douanière, y compris l'évaluation périodique commune de la situation frontalière;

²³⁹ Le traité ou la convention de Prüm a été signée par sept États membres de l'UE: l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Espagne. La Bulgarie, la Finlande, l'Italie, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède doivent encore y adhérer. Les dispositions du traité de Prüm portant sur la coopération policière et sur les échanges d'informations sur les profils ADN et les empreintes digitales ont été transposées dans le cadre juridique de l'Union européenne à la suite d'une décision du Conseil datée du 23 juin 2008 (décision du Conseil 2008/606/JHA).

²⁴⁰ Police Grand-Ducale, Communiqué de presse, 27.10.2008,
http://www.police.public.lu/actualites/a_connaitre/administration/2008/10/20081027-sign_ac_coop_pol_doua/index.html ; Dossier de Presse BCCP,
http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/direction-generale/CCPD/dossierpressebccp.pdf

- b) faciliter la préparation et l'exécution des missions transfrontalières policières et douanières, en permettant autant que nécessaire la coordination des opérations.

4.1.1. Accords de réadmission

D'une manière générale, les accords de réadmission comptent parmi leurs objectifs la facilitation de l'éloignement «des personnes qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'État requérant»²⁴¹. Ils sont considérés comme un moyen essentiel de lutte contre l'immigration irrégulière, que ce soit au niveau bilatéral, intergouvernemental ou communautaire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen est habilité à approuver les accords communautaires de réadmission²⁴². Le Luxembourg n'a ni négocié, ni signé d'accord bilatéral de réadmission. Les accords applicables au Luxembourg ont soit été négociés avec les partenaires du Benelux, soit dans le cadre de l'espace Schengen ou alors sont des accords négociés par la Commission européenne sur mandat conféré par le Conseil de l'Union européenne.

a) Accords de réadmission Benelux

Les accords de réadmission « Benelux » concernent dans un premier temps des accords avec d'autres Etats membres de l'Union européenne. Alors que certains remontent à l'époque du début de la construction et de l'intégration européenne²⁴³, d'autres sont plus récents et ont en général (mais pas toujours) été négociés avant l'adhésion de ces pays à l'UE²⁴⁴. Or, rien n'exclut la possibilité de négocier un accord avec un autre Etat membre de l'Union européenne ou de renégocier des accords existants. Ainsi, l'accord conclu entre la France et le Benelux en 1964, est actuellement soumis à une nouvelle négociation, afin d'adapter la forme et le contenu aux standards actuels²⁴⁵.

²⁴¹ Commission européenne, 2002, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier COM (2002)564 final, p. 26, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:FR:PDF>

²⁴² Article 218 TFUE, p 13-acc de réadmission doc.

²⁴³ France, signé le 16 avril 1964, ratifié le 16 mai 1964, Autriche, signé le 15 février 1965, ratifié le 1er avril 1965, Allemagne, signé le 17 mai 1966, ratifié le 1er juillet 1966

²⁴⁴ Slovénie, signé le 16 novembre 1992 et ratifié le 29 avril 2004 ; Roumanie, signé le 6 juin 1995 et ratifié le 29 avril 2003 ; Bulgarie, signé le 7 octobre 1998 et ratifié le 30 mai 2002 ; Estonie, signé le 3 février 1999 et ratifié le 30 mai 2002 ; Lettonie, signé le 9 juin 1999 et ratifié le 22 mars 2006 ; Lituanie, signé le 9 juin 1999 et ratifié le 30 mai 2002 ; Croatie, signé le 11 juin 1999 et ratifié le 22 juillet 2004 ; Hongrie, signé le 23 janvier 2002 et ratifié le 26 mars 2003 ; Slovaquie, signé le 21 mai 2002 et ratifié le 17 mars 2004 ; (ex-)Yougoslavie, signé le 19 juillet 2002 et ratifié le 29 avril 2004 ; Suisse, signé le 12 décembre 2003 et ratifié le 15 février 2006 ; Macédoine (ARYM), signé le 30 mai 2006 et ratifié le 18 septembre 2008 ; Bosnie-Herzégovine, signé le 19 juillet 2006 ; Arménie, signé le 3 juin 2009 ; Kosovo, signé le 12 mai 2011

²⁴⁵ Réponse de Monsieur le Ministre de Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la Question parlementaire n°1207 du 31 janvier 2011, www.chd.lu

Dans le cadre de la politique de retour, le Benelux a plus récemment conclu en date du 3 juin 2009 un accord de réadmission avec l'Arménie.

L'accord de reprise et de réadmission signé entre les ministres du BENELUX en charge de l'immigration et le ministre de l'Intérieur kosovar le 12 mai 2011 a pour objet de définir les modalités pratiques pour la réadmission des personnes en séjour irrégulier qui doivent quitter le territoire. Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg se sont mis d'accord sur le besoin de négocier un tel accord avec le Kosovo afin d'une part améliorer la coopération avec ce pays, et d'autre part de donner un cadre juridique précis aux mesures de retour. Enfin, un autre but recherché est de faciliter dans la mesure du possible l'émission de documents de voyage en vue du retour. Les dispositions de l'accord de reprise et de réadmission s'appliquent à tous les citoyens du Benelux, d'une part, aux ressortissants de la République du Kosovo d'autre part, ceci quelle que soit leur origine ethnique. Elles s'appliquent par ailleurs à des ressortissants de pays tiers ayant transité par les territoires des Parties contractantes²⁴⁶.

b) Accords de réadmission Schengen

Le Luxembourg a signé un seul accord de réadmission Schengen le 29 mars 1991, en l'occurrence avec la Pologne.

c) Accords de réadmission communautaires

Plusieurs accords²⁴⁷ de réadmission ont été négociés par la Commission européenne sur mandat du Conseil européen. Ceux-ci se substituent aux accords bilatéraux dans le cas où de tels accords existent.

Les accords de réadmission et leurs protocoles d'application ont pour vocation de définir des obligations et des procédures claires à respecter par les Parties contractantes, notamment par l'indication de délais et de modalités de retour des personnes en séjour irrégulier. En raison de leur caractère très spécifique, des dispositions en relation avec la réadmission ne font que rarement

²⁴⁶ Réponse de Monsieur le Ministre de Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la Question parlementaire n°1421 du 4 mai 2011, 09/06/2011, www.chd.lu

²⁴⁷ Hong Kong, signé le 27/11/2002, ratifié le 01/03/2004 ; Macao, signé le 13/10/2003, ratifié le 01/06/2004 ; Sri Lanka, signé le 04/06/2004, ratifié le 01/05/2005 ; Albanie, signé le 11/04/2005, ratifié le 01/05/2006 ; Russie, signé le 25/05/2006, ratifié le 01/07/2007 ; Bosnie-Herzégovine, signé le 18/09/2007, ratifié le 01/01/2008 ; Macédoine (ARYM), signé le 18/09/2007, ratifié le 01/01/2008 ; Monténégro, signé le 18/09/2007, ratifié le 01/01/2008 ; Serbie, signé le 18/09/2007, ratifié le 01/01/2008 ; Ukraine, signé le 18/06/2007, ratifié le 01/01/2008 ; Moldavie, signé le 10/10/2007, ratifié le 01/01/2008 ; Pakistan, signé le 26/10/2009, ratifié le 1/12/2010 ; Géorgie, signé le 22/11/2010.

partie intégrante d'autres formes d'accords. Il en résulte de ce qui précède que le Luxembourg, sur base bilatérale, n'a pas signé de tels accords mixtes²⁴⁸.

4.2. Autres formes de coopération internationale (non-législative)

Le Luxembourg dispose actuellement d'un seul agent de liaison auprès d'Europol. L'officier de liaison est chargé par l'unité nationale de représenter les intérêts de celle-ci au sein d'Europol conformément au droit national et dans le respect des dispositions applicables au fonctionnement d'Europol. Ainsi, l'officier de liaison contribue à l'échange d'informations entre les unités nationales au Luxembourg et Europol ('entraide policière'²⁴⁹).

Néanmoins, sur base de l'utilisation commune du réseau des officiers de liaison BENELUX, le Luxembourg peut avoir recours aux agents de liaison belges ou néerlandais affectés auprès d'un ou plusieurs États accrédités, ou encore auprès d'une ou plusieurs organisations internationales²⁵⁰.

4.3. Coopération avec l'UE ou organisations internationales

A côté des opérations, formations et réunions de travail, la Police Grand-Ducale a participé à plusieurs séminaires organisés par l'Agence FRONTEX dans des domaines comme la biométrie et les nouvelles évolutions en matière de contrôle frontalier. De plus, la Police a établi en 2009 mensuellement des fichiers statistiques et les analyses y afférentes dans le cadre du projet FRAN d'analyse des risques.

Le Luxembourg s'est engagé à mettre à disposition de FRONTEX en cas de besoin divers équipements techniques dans le domaine de la vérification des documents de voyage. De même, un avion du type CESSNA 208 GRAND CARAVAN est régulièrement sollicité par FRONTEX, notamment lors des opérations conjointes (JO HERA, JO NAUTILUS, JO POSEIDON, JO JUPITER, JO NEPTUN, JO SATURN) ayant comme mission la surveillance des frontières terrestres et maritimes. Les heures de vol en mission sont en grande partie financées par le Luxembourg.

²⁴⁸ Un protocole de réadmission avec la Fédération de Russie devra être signé dans les prochains mois.

²⁴⁹ Mémorial A, N°208, du 30 décembre 2004, Loi du 21 décembre 2004 portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2004/0208/a208.pdf>

²⁵⁰ European Migration Network- National Contact Point Luxembourg- Rapport politique sur la migration et l'asile 2010, p 6,

5. L'IMPACT DE LA POLITIQUE ET LEGISLATION EUROPEENE SUR LA MIGRATION IRREGULIERE

5.1.1. «Directive retour»

La «directive retour» a été transposée par la Loi du 1 juillet 2011.

5.1.2. «Directive sanctions»

La transposition de la directive 2009/52/CE (dite « directive sanctions ») du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier n'a pas encore été réalisée, même si le Luxembourg avait partiellement anticipé la transposition de la même directive dans la Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoyant des sanctions relatives à la migration irrégulière (Articles 139 à 148). Le projet de loi devant transposer la directive n'a pas encore été soumis au Conseil de gouvernement²⁵¹.

D'ailleurs, le Ministre a souligné que la loi actuelle contient déjà des provisions de sanctions de type patrimonial contre les employeurs recourant au travail illégal²⁵². Cependant, une importante partie de la directive reste à transposer, notamment en ce qui concerne 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.

²⁵¹ Il est important signaler que jusqu'au 2 décembre 2011 aucun projet de loi avait été introduit devant le Conseil du Gouvernement. Voir http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/09-septembre/23-conseil/index.html http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/10-octobre/07-conseil/index.html http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/10-octobre/14-conseil/index.html http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/10-octobre/21-conseil/index.html http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/10-octobre/28-conseil/index.html http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/11-novembre/11-conseil/index.html http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/11-novembre/18-conseil/index.html http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/11-novembre/25-conseil/index.html http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2011/12-decembre/02-conseil/index.html

²⁵² Point de vue ministériel, 07/07/2011, lignes 251-254: «Bon, on a cette directive qu'on va transposer à la fin de l'année dans les mois à venir. Mais il faut dire qu'on a déjà une disposition dans notre législation sur l'immigration. Donc, on a des sanctions déjà. En fait, on transpose quelque chose à la marge qu'on complète puis on l'a déjà».

5.1.1. Accords de réadmission UE

Voir aussi 4.1.1

Entre 2009 et 2010, 74 personnes ont été éloignées du Luxembourg sur base des accords communautaires (39 d'un total de 59 de personnes éloignées en 2009, et 35 d'un total de 52 personnes éloignées en 2010)²⁵³.

5.1.3. Le Fonds Européen Pour Les Frontières Extérieures (FFE) et le Luxembourg²⁵⁴

Le programme pluriannuel de mise en œuvre du Fonds pour les frontières extérieures (FFE) 2007-2013, adopté par la Commission européenne, a été présenté par le Luxembourg le 18 décembre 2008.

Ce Fonds constitue l'un des quatre instruments financiers du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires »²⁵⁵ qui encourage un partage équitable entre les Etats membres des responsabilités découlant de l'instauration d'une gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE et de la mise en œuvre de politiques communautaires en matière d'asile et d'immigration. Le Fonds crée ainsi un mécanisme de soutien financier pour les Etats membres qui supportent une charge financière durable et lourde liée à la mise en œuvre de normes communes en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures²⁵⁶.

Pour son programme pluriannuel 2007-2013²⁵⁷, le Luxembourg a décidé de mettre en œuvre quatre des cinq objectifs du FFE : 1. Poursuite de la mise en place progressive du système commun de gestion intégrée des frontières. 2. Soutien à la délivrance de visas et à la lutte contre l'immigration irrégulière par les services consulaires des Etats membres dans les pays tiers. 3. Mise en place des systèmes informatiques requis par la réglementation communautaire concernant les frontières extérieures et les visas (VIS et SIS). 4. Application de la réglementation communautaire concernant les frontières extérieures et les visas, et notamment du code frontière Schengen du code européen

²⁵³Réponse de Monsieur le Ministre de Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la Question parlementaire n°1207 du 31 janvier 2011, www.chd.lu

²⁵⁴ Décision 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

²⁵⁵ Les autres fonds sont le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers, le Fonds européen pour le retour, et le Fonds européen pour les réfugiés.

²⁵⁶Commission européenne, Représentation au Luxembourg, Communiqué de presse, 18/12/2008, http://ec.europa.eu/luxembourg/docs/press/2008/585-2008_fr_fonds_luxembourg_ip2022.pdf

²⁵⁷ http://ec.europa.eu/luxembourg/news/frontpage_news/585_fr.htm ; Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/programme-pluranniel-2007-2013.pdf

sur les Visas²⁵⁸. Ces objectifs ont été choisis selon les besoins immédiats et prioritaires en matière de contrôle aux frontières extérieures du Luxembourg:

1. Acquisition d'équipement permettant de repérer les faux documents de voyages et les documents falsifiés ;
2. Amélioration des conditions de délivrance des visas ;
3. Nécessité d'adapter les équipements de contrôle et les systèmes informatiques afin de les rendre compatibles avec les exigences réglementaires imposés par la mise en œuvre du SIS et du VIS ;
4. formation du personnel chargé du contrôle aux frontières.

Les projets d'actions qui font l'objet de financement par le programme du FFE sont soumis à la Direction Générale de la Police et au Ministère de la Justice pour accord. Dans la pratique, la responsabilité de gérer intégralement le Fonds et la mise en application des actions incombe à la Police Grand-Ducale.

Plus en détail et pour l'année 2007, les actions suivantes ont été retenues²⁵⁹ :

- Extension du SIS pour l'intégration des nouveaux Etats Membres (SISone4all)²⁶⁰.

Cette action s'inscrit dans la mise en œuvre du SISone4all. L'objet de l'action était de préparer l'extension du SIS afin d'intégrer les neuf nouveaux Etats-Membres dans le cadre du SISone4all. Les travaux réalisés dans ce cadre ont essentiellement consisté en la restructuration de la base de données et la modification des programmes permettant la présentation des données, l'adaptation des écrans de recherche et de consultation pour le bureau SIRENE et les utilisateurs finaux. Les résultats quantifiés attendus et indicateurs prévus par cette action étaient premièrement l'accès au signalement et données des neufs nouveaux pays membres et deuxièmement l'augmentation des *hits* positifs.

²⁵⁸ 1. Poursuite de la mise en place progressive du système commun de gestion intégrée des frontières. 2. Soutien à la délivrance de visas et à la lutte contre l'immigration irrégulière par les services consulaires des Etats membres dans les pays tiers. 3. Mise en place des systèmes informatiques requis par la réglementation communautaire concernant les frontières extérieures et les visas (VIS et SIS). 4. Application de la réglementation communautaire concernant les frontières extérieures et les visas, et notamment du code frontière Schengen du code européen sur les Visas.

²⁵⁹ Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Programme Annuel 2007, http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucal/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/

²⁶⁰ Coûts : 61.487€ avec une subvention communautaire de 75%.

Pour l'année 2008, les actions suivantes ont été retenues²⁶¹ :

- Développement et installation de programmes de lecture des données fournies par les lecteurs de documents à l'aéroport de Luxembourg²⁶².

Cette adaptation fut jugée nécessaire pour éviter aux gardes-frontières d'avoir à saisir manuellement les informations contenues dans les documents de voyage qui leur étaient présentés afin de consulter la base de données SIS. Suite à cette adaptation, le document de voyage est désormais scanné et la base de données nationale SIS automatiquement consultée. L'information est renvoyée instantanément à l'utilisateur avec les résultats négatifs ou positifs pour les catégories d'informations concernées.

Les travaux ont consisté en prestations informatiques (développement et acquisition de logiciels) pour extraire des données du lecteur de documents et pouvoir présenter les résultats à l'utilisateur final.

Ceci permet désormais de proposer une solution intégrée pour l'utilisateur final qui n'a plus à saisir aucune information manuellement et parallèlement d'accélérer le contrôle des passagers.

Les résultats quantifiés attendus se rattachaient premièrement à l'augmentation du nombre de *hits* et à la qualité des réponses par la suppression des erreurs de saisie manuelle et deuxièmement à la diminution du temps d'attente des passagers contrôlés à la frontière extérieure.

Pour l'année 2009, les actions suivantes ont été retenues²⁶³ :

- Installation de lecteurs de documents à l'aéroport de Luxembourg connectés à SIS.

Cette action a été rendue nécessaire afin d'équiper tous les guichets de contrôle frontalier installés au sein du Terminal A de l'Aéroport du Luxembourg avec un lecteur de document conformément au Code Frontières Schengen.

Tandis que l'ancien terminal comptait 3 guichets opérationnels, à savoir deux guichets à l'arrivée et un guichet au départ, avec l'ouverture du nouveau terminal, ce nombre a augmenté à 3 guichets à l'arrivée, 3 guichets au départ et 2 guichets transit disponibles pour la Police grand-ducale. Afin de garantir une vérification des documents conforme au Code frontière Schengen « SBC » et d'assurer

²⁶¹ Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Programme Annuel 2008, http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/

²⁶² Coûts : 58.440€, avec une subvention communautaire de 75%. Voir référence en dessus.

²⁶³ Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Programme Annuel 2009, http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/

un contrôle à la frontière en conformité avec toutes les dispositions européennes en vigueur, ces nouveaux guichets doivent impérativement être équipé d'un lecteur de documents²⁶⁴. Comme l'occupation de tous les guichets (avec garde frontalier) est indispensable pour le futur afin de réduire notamment le temps d'attente des passagers, la Police Grand-Ducale à l'aéroport a eu besoin de 5 nouveaux lecteurs de documents supplémentaires, acquis auprès de la « *Bundesdruckerei* » en Allemagne permettant de vérifier les détails suivants :

- lecture de la « *MRZ (machine readable zone)* » ;
- lecture du chip intégrée et de son contenu ;
- comparaison du contenu du chip intégré avec les données inscrites sur le document de voyage ;
- utilisation de différentes lumières pour analyser les éléments de sécurité: normal, infrarouge et ultraviolet ;
- comparaison du document avec différentes bases de données SIS et INTERPOL.

Les nouveaux lecteurs de documents permettent en outre d'éviter aux gardes-frontières d'avoir à saisir manuellement les informations contenues sur les documents de voyage tout en consultant la base de données SIS. Une fois le document de voyage scanné, les bases de données SIS et INTERPOL sont automatiquement consultés et l'information instantanément renvoyée au garde frontalier avec les résultats négatifs ou positifs pour les catégories d'informations concernées.

Pour l'année 2010, les actions suivantes ont été retenues²⁶⁵ :

- Mise en application d'un lecteur d'empreintes digitales portable connecté à SIS, AFIS et VIS

Alors qu'il n'était pas prévu dans le programme pluriannuel 2007-2013, ce projet a été considéré comme prioritaire par la Direction Générale de la Police grand-ducale afin d'équiper les unités de terrain et plus particulièrement la Section des Etrangers du Service de la Police Judiciaire (SPJ) avec un outil efficace et à la pointe de la technologie pour lutter contre l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains. En effet, avec l'acquisition d'un terminal mobile permet aux membres de la police d'effectuer des vérifications d'identification et d'authentification sur le terrain. Protégé dans une valise, cet appareil peut être facilement transporté et déplacé par les forces de l'ordre et peut par conséquent être utilisé lors des contrôles dans des cafés, restaurants, cabarets, chantiers de

²⁶⁴ Les guichets non encore équipés sont restés inoccupés.

²⁶⁵ Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Programme Annuel 2010, http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/

construction, gares routières ferroviaires et dans le hall de l'Aérogare. Ces contrôles visent essentiellement l'immigration irrégulière, la lutte contre la traite des êtres humains et la fraude sur des documents de voyage. Plus concrètement, les stations mobiles comprennent un PC portable doté des différents logiciels applicatifs, des terminaux pour saisir les empreintes digitales et/ou les portraits.

L'appareil permet d'effectuer des recherches dans des bases de données biométriques de grande taille telles que AFIS (« *Automated Fingerprint Identification System* »), SIS et VIS et d'utiliser différentes méthodes biométriques (empreintes digitales ou portrait) selon les données disponibles pour offrir les meilleurs résultats d'identification.

L'ordinateur mobile permet de capter les coordonnées et les empreintes digitales d'une personne sur le terrain et de dialoguer avec AFIS.

En ce qui concerne le E-passeport comprenant des données biométriques, le système permet aux membres de la Police Grand-Ducal d'effectuer des recherches d'identification afin d'éliminer des demandes multiples par les demandeurs d'asile ou des réfugiés conformément à la convention de Dublin basée sur le système « *Eurodac* ». De même il est possible de s'assurer que la personne qui est contrôlée n'est pas répertoriée dans une liste de personnes recherchées ou disparues. L'objectif primaire est de s'assurer que le porteur du document est bien celui qu'il prétend être. En ce qui concerne les Visa biométriques, le nouveau système permet de saisir les empreintes digitales de la personne contrôlée et de les comparer avec les données figurant dans le VIS. Cette opération permet de vérifier que la personne concernée est autorisée à porter un VISA dans son passeport.

6. ESTIMATIONS ET STATISTIQUES SUR LA MIGRATION IRREGULIERE

D'abord, il faut relever que les statistiques disponibles au Luxembourg relative à la migration irrégulière sont très limitées et partielles. Parfois des différences existent entre les différents organismes, alors qu'ils sont censés couvrir la même réalité.

D'un côté, le caractère sensible du sujet de la migration irrégulière et, de l'autre, le statut « clandestin » des personnes concernées, font que la migration irrégulière échappe largement aux méthodes conventionnelles de recueil de données. Ainsi, les personnes en situation irrégulière qui ne se sont jamais présentées aux autorités ne sont pas reprises dans des registres administratifs officiels à l'instar des migrants bénéficiant d'un titre de séjour²⁶⁶. Par conséquence, les registres publics ne permettent en aucun cas de déterminer le nombre total de personnes séjournant de façon irrégulière sur le territoire du Luxembourg.

S'ajoute qu'au Luxembourg, en matière de statistiques sur les migrations, aucune pratique centralisée de collecte et de traitement des données n'existe, exception faite pour la population salariée, mission qui est à charge du STATEC²⁶⁷. Cependant le STATEC qui reçoit les données des administrations, ne comptabilise pas les migrants en situation irrégulière car ils ne sont répertoriés nulle part. Le recueil de chiffres relatifs aux divers aspects de la migration est réalisé par des acteurs et institutions multiples, en accord avec leur mandat. Dans les cas où les chiffres bruts (p.ex. sur les appréhensions) sont recueillis par un acteur (la police), la responsabilité du suivi (procès, décision finale) incombe à un autre acteur (Direction de l'Immigration). Différentes administrations interviennent au niveau du contrôle des différentes situations d'irrégularité notamment en ce qui concerne le travail, sans que l'ensemble des chiffres sur les infractions constatées dans le cadre de ces actions soient centralisés, traités et compilés. En même temps, un manque de coordination entre différentes institutions peut entraver le flux d'information. Le même souci s'applique à la ventilation des chiffres. Tandis que des chiffres totaux sont parfois disponibles, souvent la ventilation par genre, âge, nationalité ou pays d'origine n'est pas réalisée.

Comme évoqué dans le chapitre introductif, les situations d'irrégularité peuvent être regroupées en deux grandes catégories, qui peuvent elles-mêmes être subdivisées en sous-groupes:

²⁶⁶ OIM, Migrations et données statistiques Nouveaux défis, <http://www.iom.int/jahia/developing-migration-policy/new-challenges/lang/fr>. Par exemple, des données sur les demandes et attribution de titres de séjour, demandes pour la protection internationale, chiffres sur les frontaliers etc.

²⁶⁷ Les statistiques de la population en général et le marché de l'emploi sont disponibles sur le site web de la STATEC. Voir <http://www.statistiques.public.lu/fr/population-emploi/index.html>

- a) les clandestins ou personnes « sans-papiers », c'est-à-dire qui ne disposent d'aucun titre de séjour et ne se sont jamais déclarées auprès des institutions nationales ainsi que les personnes qui n'ont pas d'autorisation ou de titre de séjour et/ou d'autorisation de travail tout en étant déclaré à la Sécurité sociale ;
- b) les personnes qui sont entrées légalement dans le pays mais qui se retrouvent en situation irrégulière au Luxembourg pour des raisons diverses (elles ont dépassé le temps de séjour autorisé par leur visa, ou si elles sont exemptées de l'obligation de visa, elles ont décidé de rester au-delà de la durée de séjour légale de trois mois, ou encore elles sont restées au pays sans que leur titre de séjour n'a été renouvelé pour une raison ou une autre, etc.).

Un groupe particulier est constitué par les demandeurs de protection internationale déboutés. A défaut d'obtention d'une autorisation ou de titre de séjour, par exemple pour des raisons humanitaires, les personnes déboutées sont considérées juridiquement comme personnes sans droit de séjour. Comme évoqué à plusieurs reprises dans cette étude, les divers parcours migratoires des personnes (entrée irrégulière/régulière, puis introduction d'une demande de protection internationale ou non), se croisent et ne permettent souvent pas une différenciation claire entre personnes en situation irrégulière et personnes déboutées. Une même personne peut même avoir un parcours parsemé de différentes situations d'irrégularités ; tel est le cas par exemple d'un demandeur de protection internationale débouté restée dans un premier temps au pays sans droit de séjour avant d'être éloigné du territoire et qui revient ensuite clandestinement au Luxembourg sans se faire connaître auprès des autorités.

Le problème de différenciation s'illustre également en ce qui concerne les éloignements du pays. Alors que la Direction de l'immigration tient des statistiques relatives aux décisions d'octroi ou de refus de demandes de protection internationale (nombre de personnes déboutées, par pays d'origine et genre), les statistiques relatives aux éloignements ne font aucune distinction entre migrants en situation irrégulière et demandeurs de protection internationale déboutés.²⁶⁸

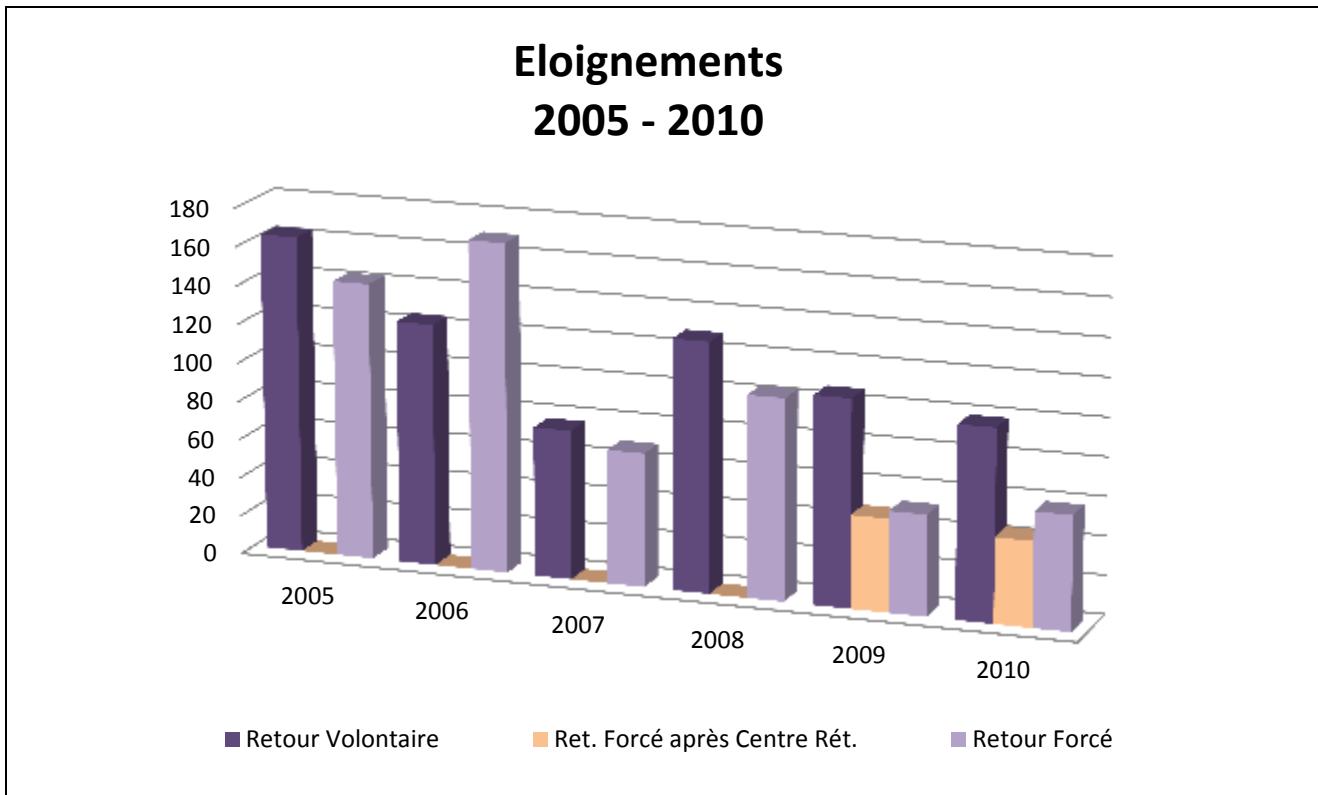
61.1. Éloignements et retours volontaires

Le tableau ci-après renseigne sur le nombre total des personnes éloignées du Luxembourg, par pays d'origine, pour la période entre 2005 et 2010. On peut noter que certaines nationalités apparaissent

²⁶⁸ Voir l'Annexe.

régulièrement dans ces données : les personnes originaires des pays des Balkans (Kosovo, Monténégro, Albanie, Serbie) occupent les premières positions, suivies par les Nigérians, les Brésiliens et les Biélorusses.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des éloignements de 2005 à 2010 :



Source : Direction de l'immigration, 2005-2010, © EMN NCP LU

Lorsqu'on procède à la comparaison entre retour volontaires et retours forcés (y compris les retours après passage par le centre de rétention), on peut constater que la politique du Luxembourg en termes d'éloignements donne priorité aux retours par voie « volontaire » particulièrement depuis la signature de la convention entre la Direction de l'Immigration et l'OIM en 2008. Il faut toutefois préciser que les données sur les retours forcés avec passage par le centre de rétention ne sont pas disponibles pour les années de 2005 à 2008, ce qui est illustré sur le graphique par les colonnes rouges à valeur zéro.

En 2009, l'OIM a donné assistance à 36 personnes lors de leur éloignement, un chiffre qui a triplé l'année suivante (103 personnes en 2010) ce qui représente une proportion de 51% par rapport au nombre total d'éloignements. Cette augmentation s'explique, comme on l'a déjà précisé ci-dessus, par le fait que le premier accord entre le gouvernement et l'OIM qui couvrait l'année 2009,

s'adressait uniquement aux ressortissants kosovars déboutés de la protection internationale, alors que depuis la reconduction de l'accord, tous les migrants en situation irrégulière peuvent bénéficier de cette aide au retour volontaire, indépendamment de leur pays d'origine.

6.1.2. Refus d'entrée

L'aéroport du Luxembourg étant la seule frontière extérieure et le Luxembourg n'étant pas un HUB (Hub Airport²⁶⁹) ou plateforme de correspondance, la quantité de vols en provenance de pays tiers est très réduite et donc aussi le nombre de ressortissants de pays tiers. A ce fait s'ajoute le manque de données fiables sur le nombre exact de contrôles portant sur les ressortissants de pays tiers. Ainsi, les statistiques fournies par le SCA incluent sous la rubrique intitulée « passagers extra Schengen », les ressortissants des Etats Membres de l'UE mais qui ne font pas partie de l'espace Schengen (le Royaume Uni, l'Irlande, la Roumanie, la Bulgarie).

Année	Passeurs	Falsification / Contrefaçon	Refus	Passagers extra Schengen	Passagers total
2004	1	19	28	372.030	1.829.604
2005	1	12	55	455.932	1.564.078
2006	2	14	25	478.260	1.583.863
2007	1	9	13	538.935	1.626.183
2008 jusqu'au 01/10/08	0	2	6	390.660	1.279.479

Source : Police Grand-Ducale, Rapports annuels 2004-2008²⁷⁰ © EMN NCP LU

En analysant le tableau ci-avant, il apparaît que le pourcentage des passagers extra-Schengen représente à peu près un tiers du nombre total des passagers (excepté pour 2004 où ceux-ci représentaient un taux de 20,3%) qui transitent annuellement par l'Aéroport International de Luxembourg.

Le tableau permet aussi de constater que le nombre de falsifications/contrefaçons des documents a diminué entre 2004 et 2008 (elles sont passées de 19 en 2004 à 9 en 2007) et que le nombre de refus est en nette diminution depuis 2005 (ils sont passés de 55 en 2005 à 13 en 2007). Une tentative d'explication de ces chiffres pourrait être que les migrants munis de faux documents utilisent d'autres routes migratoires.

²⁶⁹ Le terme anglais *hub* recouvre deux concepts : 1) administratif et technique, c'est l'aéroport où une compagnie concentre la plus grande partie de ses activités de gestion et où elle assure la maintenance de ses avions ; 2) commercial, c'est l'aéroport de destination principal de ses vols et donc une *plate-forme de correspondance*. Pour cette étude le deuxième concept est le correct.

²⁷⁰ Les données pour l'ensemble de l'année 2008 et 2009 ne sont pas disponibles.

Cependant les chiffres ne sont pas toujours cohérents. On trouve ainsi des données provenant du MAE qui ne correspondent pas à celles de la Police Grand-Ducale.

Le nombre de refus d'entrée, selon les données fournies par le MAE a été de 7 et de 8 pour les années 2006 et 2007 respectivement. Par contre, les statistiques fournies par la police pour les mêmes années sont respectivement de 14 et 9. Ces différences s'expliqueraient-elles par le fait qu'il faut prendre en considération que l'ancienne loi d'immigration²⁷¹ dans son article 12, prévoyait que les étrangers pouvaient « être éloignés du territoire par la force publique, sans autre forme de procédure que la simple constatation du fait par un procès-verbal à adresser au Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions » ?

Les motifs de refus d'entrée étaient basés d'abord sur la non-possession d'un visa ou d'une autorisation de séjour (4 en 2007 et 3 en 2008) et ensuite sur l'absence des moyens de subsistance suffisants (1 cas en 2008).

Il est important de signaler que le nombre des éloignements du territoire a fortement diminué depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 29 août 2008, parce que la procédure d'éloignement du territoire est plus stricte et la police n'a pas le même pouvoir discrétionnaire qu'elle avait auparavant.

Motifs des refus d'entrée par type et année

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pas de document de voyage valable	/	/	/	/	/	/
Documents falsifiés/Contrefaçon	/	/	/	/	/	/
Pas de visa/titre de séjour valable			4	3		
Visa/titre de séjour falsifié	/	/	/	/	/	/
Conditions de séjour	/	/	/	/	/	/

²⁷¹ Loi du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, Mémorial A N°230, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0230/2006A4104A.html>

Personne déjà séjourné pendant plus de 3 mois endéans une période de 6 mois	/	/	/	/	/	/
Moyens de subsistance insuffisants	/	/	/	1	/	/
Alerte issue	/	/	/	/	/	/
Personne perçue comme risque pour la sécurité publique	/	/	/	/	/	/

Source : Direction de l'immigration © EMN NCP LU

Concernant le deuxième motif (manque de moyens de subsistance), il n'existe aucune indication relative à l'évaluation des moyens de subsistance. Par conséquent cette décision reste entièrement à la discrétion de l'autorité policière en poste au moment de l'évaluation²⁷².

Quant aux nationalités des personnes concernées par des décisions de refus d'entrée, il est difficile d'établir une quelconque conclusion tellement les chiffres sont faibles et les origines sont différentes. En 2007, des ressortissants de Trinidad et Tobago, de la Fédération de Russie, de la République Populaire de Chine et du Sri Lanka étaient concernés tandis qu'en 2008 trois (3) citoyens sud-africains et un (1) ressortissant du Togo étaient concernés²⁷³.

²⁷² Le Règlement grand-ducal du 11 août 2011 modifiant le 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 établit l'exigence de moyens suffisants de subsistance et qu'ils peuvent être prouvés par argent liquide ou cartes bancaires, mais il ne fixe pas un montant précis. De même la Loi modifiée du 29 août 2008 dans son article 34(3) exige à la personne souhaitant séjourner au Luxembourg de justifier de ressources personnelles suffisantes, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine, sans pour autant donner une indication de montant précis,<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0180/2011A3218A.html?highlight=>;
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/a151.pdf>

²⁷³ Direction de l'immigration, Ministère des Affaires Etrangères, Statistiques pour 2009.

Nombre d'arrêtés de refus d'entrée, de séjour et d'expulsion

Année	Nombre de refus d'entrée à la frontière extérieure ²⁷⁴	Nombre d'arrêtés de refus d'entrée et de séjour	Nombre d'arrêtés d'expulsion	Nombre de personnes mises à disposition du Gouvernement
2005	/	431	27	490
2006	7	267	8	308
2007	8	290	1	244
2008	5	233	2	200
2009	/	183	/	/
2010	/	/	/	/

Source : Ministère des Affaires étrangères, Rapports annuels 2006-2010 © EMN NCP LU

Comme illustré par le tableau ci-avant, le nombre d'arrêtés de refus d'entrée et de séjour sont en diminution depuis 2005. Le nombre est tombé de 58%, de 431 en 2005 à 183 en 2009. Ces chiffres représentent seulement les refus d'entrée et de séjour suivis d'un ordre de quitter le territoire relatifs aux ressortissants de pays tiers. Le nombre d'arrêtés d'expulsion a également diminué passant de 27 en 2005 à 2 en 2008.

La dernière colonne du tableau indique le nombre des personnes mises à la disposition du gouvernement (placées en rétention). Il est difficile d'interpréter ces données, car la mise à disposition peut concerner diverses situations : cela pourrait être des personnes mises à disposition pour être éloignées ou celle des personnes mises à disposition du Parquet Général alors qu'elles avaient commis un délit²⁷⁵. Aucune information n'a pu être trouvée quant à la signification de cette rubrique dans les rapports du MAE.

Le tableau suivant nous informe sur les principales nationalités qui ont essuyé le plus grand nombre de refus d'entrée et de séjour assortis d'un ordre de quitter le territoire pour l'année 2009. La majorité de ces personnes (sauf les Brésiliens) viennent des Balkans et du continent africain.

²⁷⁴ A l'aéroport du Luxembourg, qui est la seule frontière extérieure du Luxembourg. Le contrôle émane de l'UCPA.

²⁷⁵ Voir articles 9, 9-1, 9-2, 12 et 24 du Code d'instruction criminelle.

Refus d'entrée et de séjour par nationalité pour 2009 (ordre décroissant)

Position par pays	2009	
	Pays de nationalité	Total
1 ^{er}	Kosovo	32
2 ^{ème}	Nigéria	22
3 ^{ème}	Algérie	14
4 ^{ème}	Brésil	13
5 ^{ème}	Guinée	9
6 ^{ème}	Albanie	8
7 ^{ème}	Tunisie	8
8 ^{ème}	Burundi	6
9 ^{ème}	Cap-Vert	6
10 ^{ème}	Egypte	6

Direction de l'immigration, 2009 © EMN NCP LU

6.1.3. Les personnes arrêtées sur le territoire pour séjour irrégulier

Le nombre de ressortissants des pays tiers arrêtés sur le territoire pour séjour irrégulier est très bas par rapport au nombre d'irréguliers pressenti par les fonctionnaires du gouvernement et les associations²⁷⁶. En 2007, les autorités ont répertorié 202 personnes en situation irrégulière, 162 personnes en 2008 et 260 en 2009. Les variations annuelles dépendent pour beaucoup des contrôles de routine ou aléatoires menés par la Police des étrangers et la Police Grand-Ducale.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière	/	/	202	162	260	/

Source : Direction de l'immigration © EMN NCP LU

Il est important de signaler que la grande majorité des personnes en situation irrégulière arrêtées sont principalement des hommes (par exemple en 2009 des 260 personnes arrêtées il y avait 196 hommes, c'est-à-dire 75,4%). La plupart des personnes arrêtées, les deux sexes confondus, sont plutôt de jeunes adultes âgés entre 18 et 34 années (156 personnes ce qui représente 60% du total). Le deuxième groupe est constitué des personnes âgées de plus de 35 ans (28,1%).

²⁷⁶ Point du vue gouvernemental, 06/07/2011, lignes 207-209. Point de vue des ONG, 22/06/2011, lignes 200-212.

Nombre de personnes en situation irrégulière arrêtées par tranche d'âge en 2009

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moins de 14 ans	/	/	/	/	28	/
De 14 à 17 ans	/	/	/	/	3	/
De 18 à 34 ans	/	/	/	/	156	/
Plus de 35 ans	/	/	/	/	73	/

Source : Direction de l'immigration © EMN NCP LU

Nombre de personnes en situation irrégulière arrêtées par sexe en 2009

Sexe	2009
Hommes	196
Femmes	64

Source : Direction de l'immigration

Le fait que le nombre de personnes qui reçoivent un ordre de quitter le territoire ne coïncide pas avec le nombre de personnes effectivement retournées, s'explique en partie par le fait que la procédure d'éloignement n'est pas automatique, notamment à cause des garanties procédurales, mais aussi certainement parce qu'un certain nombre d'entre eux « échappe » aux autorités après avoir reçu ordre de quitter le territoire. Le tableau ci-dessous nous indique que le nombre total des personnes retournées étaient de 172 en 2007, de 142 en 2008 et de 94 en 2009²⁷⁷.

En ce qui concerne la nationalité des personnes ayant fait l'objet du retour, on retrouve logiquement les mêmes nationalités que dans le tableau reprenant les nationalités des personnes avec un ordre de quitter le territoire (voir ci-dessous) : les ressortissants des pays du Balkans (Kosovo, Monténégro, Albanie), les Nigérians et les Brésiliens, ce qui montre toutefois une certaine cohérence dans ce domaine. On peut encore constater que les ressortissants brésiliens passés de la 10ème place en 2007 à la 3ème place en 2009.

²⁷⁷ Les chiffres pour l'année 2010 ne sont pas disponibles à cette date.

Personnes effectivement retournées

Position par pays d'origine	2007		2008		2009	
	Pays	Total	Pays	Total	Pays	Total
1er	Kosovo	40	Kosovo	87	Kosovo	24
2ème	Monténégro	37	Nigéria	25	Nigéria	12
3ème	Bosnie-H.	21	Monténégro	17	Brésil	9
4ème	Nigéria	8	Serbie	14	Albanie	7
5ème	Albanie	8	Macédoine	10	Egypte	6
6ème	Serbie	7	Guinée	9	Guinée	5
7ème	Russie	7	Albanie	8	Cap-Vert	4
8ème	Macédoine	6	Brésil	7	Monténégro	3
9ème	Guinée	5	Russie	7	Tunisie	3
10ème	Brésil	2	Bosnie-H.	5	Biélorussie	3

Source : Direction de l'immigration © EMN NCP LU

Les demandeurs de protection internationale déboutés constituent une autre catégorie de personnes sans droit de séjour. Suite au rejet de leur demande et la non-obtention d'un autre titre de séjour, ces personnes, si elles ne quittent pas le pays deviennent ainsi de facto des migrants en situation irrégulière²⁷⁸. Les données sur les décisions négatives sur leur demande de protection internationale permettent d'évaluer leur nombre.

Depuis 2005 le nombre de demandes de protection internationale rejetées est en régression. En 2006 le nombre de ressortissants de pays tiers qui ont vu leur demande rejetée s'élevait à 507, nombre qui est progressivement tombé à 425 en 2007, 339 en 2008 et 362 en 2009. Une explication tient à la diminution des demandes de protection internationale jusqu'à la fin 2009. On doit prendre en considération que le nombre de demandes de protection internationale est passé de 523 en 2006, à 426 en 2007, 463 en 2008, 505 en 2009 et a augmenté de manière significative en 2010 à 786 (55,6% en rapport à 2009). Cette situation peut s'expliquer pour trois phénomènes : la crise économique d'une manière générale, l'élimination de visa pour les ressortissants de Serbie à partir du 17 décembre 2009 (le nombre de demandes est passé de 17 en 2009 à 148 en 2010, c'est-à-dire, une augmentation de 870,6%) et l'augmentation de la violence en Iraq (les demandes ont passé de 65 à 95 – 46,1%) et en Somalie (de 8 demandes en 2009 à 30 en 2010)²⁷⁹. A partir de janvier 2011 le nombre de demande a toutefois connu une augmentation spectaculaire, au point qu'à la fin du

²⁷⁸ Chiffres sur les demandeurs de protection internationale 2006-2010. Direction de l'immigration, Ministère des Affaires Etrangères.

²⁷⁹ Ces trois nationalités représentent 65% de l'augmentation totale des demandes de protection internationale. Voir tableau Evolution des demandeurs d'asile/ protection internationale par pays d'origine (demandeurs effectifs) 2006-2010 de la Direction de l'immigration, Ministère des Affaires Etrangères, <http://www.mae.lu/fr/Site-MAE/Immigration/Chiffres-cles-en-matiere-d-asile>

mois de septembre 2011, 1586 demandes avaient été enregistrées²⁸⁰. C'est-à-dire, une augmentation de 101,8% en 9 mois par rapport à 2010. La grande majorité des demandes a été introduite par les ressortissants de la République de Serbie et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Cette augmentation s'explique en partie par la levée de la réquisition de l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen pour ces pays, mais aussi par les conditions économiques des pays d'origine et surtout par les discriminations subies par ces personnes dans leur pays d'origine. Il convient de préciser que la grande majorité des demandeurs appartiennent à des minorités de leurs pays d'origine, notamment à la communauté des Roms. Les taux de reconnaissance ou de non-reconnaissance doivent également être mis en relation avec la région de provenance des DPI.

On peut conclure qu'il n'existe pas un mécanisme homogène pour récolter l'information statistique sur l'ensemble des migrants en situation irrégulière. Il est évident que le facteur de clandestinité rend la mission presque impossible.

Le gouvernement est conscient de l'ampleur du phénomène²⁸¹. Les entretiens menés avec différentes associations laissent toutefois croire que les groupes de migrants les plus importants (en nombre) en situation irrégulière sont les ressortissants du Cap-Vert et du Brésil²⁸². Pour les Capverdiens, la réunification familiale joue un rôle important²⁸³. Cela facilite l'installation et la recherche d'emploi. Souvent les ressortissants capverdiens émigrent munis d'un visa touristique et, dès leur arrivée au Luxembourg, font une demande de regroupement familial. Les ressortissants brésiliens n'ont pas besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen²⁸⁴.

6.1.3. Chiffres sur la régularisation des personnes en situation irrégulière

La régularisation représente la seule voie pour obtenir un statut légal pour toute personne en situation irrégulière au Luxembourg. D'ailleurs, on ne dispose pas de données précises au Luxembourg sur combien des personnes ont été régularisées sur base de l'article 89 ou de l'article

²⁸⁰ Service des Réfugiés, Ministère des Affaires Etrangères, Statistiques concernant les demandes de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg jusqu'au mois de septembre 2011, p. 2,

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/10-octobre/14-statistiques/index.html

²⁸¹ Point de vue gouvernemental, 06/07/2011, lignes 208-209.

²⁸² «Moi je, les autres, le, les grands groupes des sans-papiers c'est les Capverdiens, les Brésiliens, ben les Brésiliens n'ont pas besoin d'un visa, donc là il n'y a aucun contrôle, tu peux rien contrôler du tout, donc, euh, à la limite, ils entrent et ils sortent comme ils veulent. Mais ça c'est les deux grands groupes de sans-papiers que nous on rencontre ici.», Entretien 3, 22/06/2011.

²⁸³ Point de vue des ONG, 22/07/11, lignes 327-335.

²⁸⁴ Point de vue gouvernemental, 06/07/2011, lignes 172-183. Point de vue des ONG, 22/07/11, lignes 528-532.

42 (vie privée) de la Loi du 29 août 2008. Néanmoins, quelques chiffres sur des régularisations menés dans le passé sont disponibles²⁸⁵.

En 2001, le gouvernement a mené le dernier programme de régularisation à grande échelle. Le bilan de cette régularisation peut donner une perspective spatio-temporelle de la situation au début de la décennie 2001 – 2010.

Demandes de régularisation introduites en 2001²⁸⁶ : (Bilan au 31 décembre 2002)

Personnes concernées	2.894
Autorisations de séjour provisoires accordées	1839 (63,5%)
Permis de travail provisoires²⁸⁷	31 (1,07%)
Décisions de refus	650 (22,46%)
Dossiers classés sans objet ou transmis au Ministère de la Justice pour décision²⁸⁸	297 (10,26%)

Source : Ministère du Travail et de l'Emploi, 2002 © EMN NCP LU

En ce qui concerne la provenance des sans-papiers qui ont effectué une demande de régularisation, la majorité était originaire des pays de l'ancienne République Fédérale de Yougoslavie (2041), suivie des personnes originaires du Cap Vert (182), d'Albanie (75), de Chine (66), de Bosnie-Herzégovine (67), d'Algérie (41), de Pologne (41), de Macédoine (41) et du Brésil (40)²⁸⁹.

La grande majorité de demandeurs et des personnes régularisées étaient des demandeurs d'asile enregistrés et connus des autorités.

La plupart des décisions de refus ont été justifiées par l'insuffisance de moyens de subsistance jugés pour séjourner au Luxembourg. Cette information est reprise dans le tableau ci-dessous.

²⁸⁵ Il s'agit donc de chiffres partiels.

²⁸⁶ Gouvernement du Grand-duché de Luxembourg, Article d'actualité, 'MM. Biltgen et Frieden présentent un nouveau bilan de la procédure de régularisation des sans-papiers',

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2002/01/21regularisation/index.html

²⁸⁷ Personnes répondant aux conditions de la régularisation, disposant d'un emploi stable et justifiant d'une demande de passeport auprès des autorités compétentes.

²⁸⁸ De ces 297 personnes, 201 ont obtenu une autorisation de séjour provisoire, 25 une carte d'identité d'étranger, 17 sont parties vers l'étranger, 1 est décédée et 53 attendaient une décision.

²⁸⁹ Au 26 juillet 2001, date de clôture du premier bilan de l'opération de régularisation des sans-papiers.

Décisions de refus des demandes de régularisation introduites en 2001 par pays d'origine

Nationalité	Nombre
Total	601
Ex Yougoslavie	454
Algérie	24
Macédoine	16
Albanie	14
Tunisie	14
Chine	13
Maroc	13

Source : Ministère du Travail et de l'Emploi, 2001 © EMN NCP LU

Pour 49 personnes, le refus de régularisation a été justifié parce qu'elles ont été considérées comme constituant un danger potentiel à l'ordre public (voir ci-après).

Refus de régularisation pour raisons d'ordre public

Nationalité	Nombre
Total	49
Ex Yougoslavie	16
Cap Vert	9
Brésil	8
Guinée-Bissau	5

Source : Ministère du Travail et de l'Emploi, 2001 © EMN NCP LU

Après 2001, aucune opération de régularisation à caractère collectif n'a été menée par le gouvernement. Par contre des régularisations au cas par cas et fondées sur des conditions précises ont eu lieu par application de l'article 89 de la Loi du 29 août 2008.

Ainsi en 2009, le Ministre de l'Immigration a décidé de régulariser un certain nombre de demandeurs de protection internationale déboutés en leur accordant une autorisation de séjour provisoire après obtention d'une autorisation de travail. En tout, il s'agissait de 35 dossiers, qui correspondaient à 75 personnes. Ces personnes ont pu prouver entre autres qu'elles avaient vécus de manière ininterrompue depuis plusieurs années au Luxembourg.

Personnes régularisées au cas par cas en 2009

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, 2009

© EMN NCP LU

En 2010, 347 personnes ont été régularisées par le travail, la majorité de ces personnes était originaires du Kosovo²⁹⁰.

7. CONCLUSIONS

Cette étude a comme but d'analyser le phénomène de la migration irrégulière et plus particulièrement les mesures pratiques mises en œuvre afin de la réduire au Luxembourg. Cependant, il est devenu clair qu'il faut prendre en compte les situations diverses suite auxquelles une personne peut se retrouver en situation irrégulière et relever la relation étroite qui existe entre le statut de «migrant irrégulier» et les politiques et provisions législatives d'un Etat membre. En effet, ce sont les conditions législatives et réglementaires ainsi que les pratiques administratives spécifiques qui définissent les situations d'irrégularité. Tandis que politiquement, la différence est souvent faite entre certaines situations d'irrégularité (p.ex. différenciation entre personnes irréguliers qui sont entrées de façon irrégulière au territoire et personnes déboutées de la protection internationale), en pratique, cette différenciation s'avère souvent bien plus difficile à maintenir. Il n'y a pas un seul «parcours vers l'irrégularité» et le point de bascule entre personnes en situation régulière et personnes en situation irrégulière est souvent flou. Reprenons à titre d'illustration les demandeurs de protection internationale. Pendant la procédure, les personnes jouissent d'un statut légal particulier et d'un droit de séjour, tandis qu'à partir du refus de leur demande- à défaut d'obtention d'une autre autorisation de séjour- les mêmes personnes deviennent des personnes irrégulières.

Des chiffres concrets et globaux n'existent pas sur le nombre de personnes se trouvant en situation irrégulière au Luxembourg. D'après les estimations ministérielles, le phénomène a pris de l'ampleur.

D'autres chiffres disponibles sur les personnes déboutées, les éloignements ou encore les arrestations ou les régularisations menées dans le passé peuvent donner un aperçu partiel de la réalité mais ne permettent pas de tirer des conclusions sur le nombre des personnes en situation irrégulière. Sur base des chiffres sur les éloignements et du travail de terrain des associations diverses, les groupes les plus concernés par le séjour irrégulier au Luxembourg sont des ressortissants du Brésil, du Cap-Vert et des ressortissants du Balkan. Selon les associations rencontrées, beaucoup de personnes ressortissantes du Brésil dispensées de l'obligation de visa ou des ressortissants du Cap-Vert soumis à l'obligation du visa, entrent dans un premier temps légalement au Luxembourg mais restent au-delà de la période de séjour autorisée de 3 mois. Les ressortissants des pays des Balkans se retrouvent dans un autre cas de figure. Comme expliqué précédemment, souvent les ressortissants des pays des Balkans introduisent une demande de protection internationale, dont les chances d'aboutir à une décision positive de la part des autorités est quasiment nulle. Ces personnes peuvent, potentiellement se retrouver en situation irrégulière si

elles refusent de retourner dans leur pays d'origine après avoir été déboutées du droit d'asile.

Au niveau national, le programme gouvernemental de 2004-2009 fait référence pour la première fois à la (lutte contre la) migration irrégulière. Au cours de cette législature, deux lois en rapport avec la problématique abordée sont entrées en vigueur : d'une part, la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et immigration redéfinissant les conditions d'entrée et de séjour, les conditions d'éloignement du territoire, et transposant les directives UE en cette matière d'immigration ; d'autre part, la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection transposant les directives européennes en matière d'asile. Le gouvernement s'est ainsi doté d'un cadre légal fortement inscrit dans la politique européenne. Le programme gouvernemental de 2009-2014 poursuit cette approche en relevant le lien étroit entre la promotion et l'organisation de l'immigration légale et la lutte efficace contre l'immigration et le travail illégal. L'accent est mis sur le développement d'une politique cohérente des retours des personnes en situation irrégulière et notamment la promotion des retours volontaires. Cet accent politique a abouti avec l'approbation de la Loi du 1 juillet 2011 qui modifie les deux lois citées ci-avant. Du point de vue ministériel, cette loi transpose la «directive retour» et représente un élément indispensable pour le développement d'une véritable politique nationale en matière de migration irrégulière. La rétention des personnes en situation irrégulière constitue toutefois sujet controversé. Avec la création du premier Centre de rétention au Luxembourg, en-dehors de l'enceinte du centre pénitentiaire, les critiques sur la légitimité, la proportionnalité, les conditions et la durée de rétention n'ont pas cessé d'exister.

Tout comme le Centre de rétention, les accords de réadmission représentent un élément de la politique nationale en matière de lutte contre la migration irrégulière. Tandis que le Luxembourg n'a signé aucun accord bilatéral de réadmission, plusieurs accords, négociés soit avec les partenaires Benelux, soit dans le cadre Schengen, sont d'ailleurs applicables au Luxembourg. Ces accords de réadmission visent à faciliter l'éloignement des personnes irrégulières en définissant les modalités pratiques et le cadre légal de l'éloignement, mais aussi l'émission de documents de voyage. La signature d'un Mémorandum of Understanding (MoU) entre le Luxembourg et le Nigéria à une période où le Luxembourg a connu un grand nombre de ressortissants nigérians en situation irrégulière, montre par ailleurs que même en absence d'un accord écrit de réadmission, le Luxembourg a cherché la coopération avec les autorités du pays d'origine concerné afin de faire face à une situation concrète jugée problématique. On peut y citer les contacts avec les autorités du Kosovo en cas d'organisation du retour pour avoir les laissez-passer.

Aussi l'inclusion de la Serbie sur la liste des pays sûrs, le rétablissement de l'utilisation de la procédure accélérée (qui existait déjà) constituent une réponse politique et des moyens pour endiguer les "flux migratoires", tout comme parallèlement les pourparlers avec les autorités serbes. Tandis que la politique nationale s'est focalisée sur le retour des personnes, la régularisation reste une alternative limitée pour une personne qui se trouve en situation irrégulière qui souhaite sortir de l'irrégularité. La législation nationale 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 dans le cas où elles remplissent des conditions bien définies. D'ailleurs, en pratique, les dispositions de l'Article 89 s'avèrent difficiles à appliquer et rentrent en contradiction avec d'autres provisions, notamment celles portant sur la lutte contre le travail illégal. En effet, l'Article 89 exige la preuve de séjour et d'occupation au Luxembourg. Or apporter cette preuve équivaut au moins à reconnaître l'existence de travail clandestin et le promouvoir d'une certaine façon. Au-delà des provisions de l'Article 89, des régularisations sont possibles dans des cas très exceptionnels, liées à des circonstances humanitaires très graves ou à la situation familiale de la personne concernée. Ainsi, l'octroi d'un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs humanitaire ou autres à un ressortissant en séjour irrégulier (autorisation de séjour pour raisons privées) est prévu et les conditions d'octroi ont été assouplies avec la modification à la loi sur la libre circulation de personnes et l'immigration.

Par ailleurs, la législation prévoit des alternatives pour des personnes qui pour des raisons (bien définies) ne peuvent être retournées : le *sursis à l'éloignement* pour raisons médicales (nécessitant une prise en charge médicale qui ne peut être assuré au pays de retour) et le *report à l'éloignement* (remplaçant la *mesure de tolérance*) qui peut être accordé aux situations où l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait.

En matière de mesures pratiques mises en œuvre pour réduire la migration irrégulière, différentes mesures sont appliquées aux diverses étapes du parcours irrégulier.

Comme le Luxembourg n'a pas de frontière extérieure à l'exception de son aéroport et ne possède que d'un réseau diplomatique limité, le pays met l'accent sur la coopération européenne et assume sa responsabilité communautaire en participant avec des ressources humaines, matérielles et financières aux opérations de FRONTEX. En termes de mesures propres, le Luxembourg se concentre sur quelques initiatives et programmes qui visent la prévention de la migration irrégulière, notamment par la mise à disposition d'informations sur les opportunités et les contraintes ainsi que sur le cadre légal de l'immigration vers le Luxembourg.

Le contrôle des personnes, avec l'objectif d'identifier et détecter les migrants irréguliers, incombe à l'Unité Centrale de Police à l'Aéroport. Les contrôles systématiques, effectués aux points de passage frontaliers, se font conformément au Code Frontières Schengen et comprennent plusieurs procédures de vérification des documents de voyages, de consultation des données informatiques et d'appréciation de voyageurs. Afin de permettre l'acquisition et le suivi des compétences nécessaires, les membres de l'UCPA participent à des formations diverses, organisées au niveau national et international, en matière de contrôle aux frontières.

Les contrôles menés sur le territoire du Luxembourg en matière de migration irrégulière et plus particulièrement de lutte contre le travail illégal, incombent à l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) en collaboration avec la Police Grand-ducale. L'ITM doit faire respecter les normes relatives au travail clandestin ou illégal y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs non ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen. Entre 2007-2010, l'Inspection a organisé plusieurs actions coup de poing sur des chantiers ou dans des entreprises. D'ailleurs aucune information sur le suivi des procès-verbaux n'était disponible.

Finalement, des mesures peuvent être mises en place pour contrer la migration irrégulière, cependant aucune de ces mesures ne sera suffisante pour faire face à la détermination de celles et ceux qui souhaitent voire sont obligés de quitter leur pays d'origine. Seuls sont des migrants irréguliers ceux que les provisions législatives déclarent en tant que tels et créent.

8. BIBLIOGRAPHIE

Législation

Législation européenne

- Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:fr:HTML>
- Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidants de longue durée, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:fr:pdf>
- 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:fr:pdf>
- Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:FR:PDF>
- Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:FR:PDF>
- Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherches scientifique, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:FR:PDF>
- 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:FR:PDF>
- Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>
- Règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les

personnes (code frontières Schengen)

Législation nationale

- Loi du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, Mémorial A N°230 du 27.12.2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0230/2006A4104A.html>
- Loi du 21 décembre 2004 portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, Mémorial A, N°208 du 30.12.2004, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2004/0208/a208.pdf>
- Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n° 78 du 09.05.2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0078/index.html>
- Loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail, Mémorial A N° 149 du 29.08.2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0149/2006A2456A.html>
- Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Mémorial A n° 138 du 10.09.2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/2008A2024A.html>
- Loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, Arts. 2 and Art 7-12, Mémorial A N°20 du 16/02/2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0020/index.html>
- Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, Mémorial A n° 119 du 29.05.2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0119/2009A1708A.html>
- Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, Mémorial A N° 260 du 29.12.2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0260/2009A5474A.html>
- Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>
- Loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A N° 151 du 25.07.2011, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0151/2011A2180A.html>
- 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, Mémorial A N°138 du 10.09.2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf>

Documents parlementaires

- Article d'actualité. Bilan 2010 en matière d'asile et d'immigration: «Afflux de demandes d'asile émanant de ressortissants de la Serbie», 01/02/2011,
http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/02-fevrier/01-schmit/index.html
- Article d'actualité, Francois Biltgen tient une conférence de presse sur la régularisation des sans-papiers, 27/07/2011.
- Article d'actualité, Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert.
- Articles d'Actualités, 'Marie-Josée Jacobs, Francois Biltgen et Luc Frieden informent sur la régularisation des sans-papiers, 09/05/2001,
www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2001/05/09_biltgen/index.html
- Informations et Actualités du gouvernement luxembourgeois, Communiqué, Campagne de contrôles inter administratifs dans le secteur de la construction : Actions «coup de poing» internationales sur deux grands chantiers à Esch-Belval et Luxembourg, 27/07/2011.
- Intervention de Jean Asselborn au sujet de l'indépendance du Kosovo, Chambre des députés, 20/02/2008, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2008/02-fevrier/20-asselborn-kosovo/index.html
- Programme gouvernemental 2004-2009,
<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2004/index.html>
- Programme gouvernemental 2009-2014,
<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>
- Réponse de Monsieur le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire N° 955 sur le partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert posée par l'honorable Député Monsieur Eugène Berger, 13/10/2010, www.chd.lu
- Réponse à la question parlementaire urgente n° 920 de Monsieur Félix Braz, 24 septembre 2010, www.chd.lu

Juridictions

- Tribunal administratif, Audience publique du 4 octobre 2010, numéro du rôle 27321,
<http://www.ja.etat.lu/27321.doc>
- Cour administrative, Audience du 2 avril 2009, numéro du rôle 25559C.
- Cours administrative, Audience du 15 octobre 2010, numéro du rôle 27345C,
http://www.clae.lu/pdf/migrations/desicions_judiciaires/retention/2010/27345C.pdf

- Tribunal administratif, Audience publique du 21 janvier 2010, 2^{ème} chambre, numéro du rôle 26015.

Articles

- David Marquez, 'Le centre de rétention fortement critiqué', Le quotidien, 25/05/2011.
- David Wagner, «Ne lappelez surtout pas «prison»», Woxx, Nr 1113, 02/06/2011.
- Europaforum, «Nicolas Schmit et Ivica Dačić ont fait part de leur volonté que Luxembourg et Serbie poursuivent leur coopération "dans un esprit parfaitement européen" pour lutter contre l'afflux de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, 05/05/2011, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/05/schmit-serbie/index.html>
- Gouvernement du Grand-ducé de Luxembourg, Article d'actualité, «MM. Biltgen et Frieden présentent un nouveau bilan de la procédure de régularisation des sans-papiers», http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2002/01/21regularisation/index.html
- D'Land, «Migrer les yeux ouverts», 02/04/2010, <http://www.land.lu/index.php/printarchive/items/migrer-les-yeuxouverts>
- ITM, 2011, «Action coup de poing à Ettelbruck», <http://www.itm.lu/actualites/action-coup-de-poing-a-ettelbruck/>
- Le Quotidien, «Asti : Un centre contesté», 21/07/2010, <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/13727.html>
- Le quotidien «La procédure d'asile s'accélère», 06/05/2011, <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/23018.html>

Avis et rapports divers

- Asti, Caritas, CEFIS, CLAE, Réforme de l'article 89-propositions de suppression de la preuve d'un travail habituel depuis au moins 8 ans et diminution de la période de référence pour prouver un séjour continu, 13/01/2011.
- CLAE : *Les partis politiques se prononcent sur les droits des étrangers.* op. cit, pp. 6-9
- CLAE, Forum A Citoyenneté Égale, 07/11/2010, CLAE Services asbl, Luxembourg, 2011.
- Commission européenne, Représentation au Luxembourg, Communiqué de presse, 18/12/2008, http://ec.europa.eu/luxembourg/docs/press/2008/585-2008_fr_fonds_luxembourg_ip2022.pdf

- Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, 2009, Avis de la CCDL sur le projet de loi portant création et organisation du Centre de rétention, 31/03/2009,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5947#>
- Commission nationale d'Ethique, 2007, Les limites de l'accès aux soins au Grand-duché du Luxembourg, http://www.cne.public.lu/publications/avis/Avis_20.pdf
- Dossier de Presse BCCP,
http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/direction-generale/CCPD/dossierpressebccp.pdf
- European Migration Network-National Contact Point- Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009.
- European Migration Network-National Contact Point- Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010.
- Fonds européen des frontières extérieures, Programme annuel
http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/programme-pluranniel-2007-2013.pdf ;
http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/
- Frontex Press Pack, 05/2011, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/press_pack/
- Frontex, 2011, http://www.frontex.europa.eu/structure/operations_division/joint_operations/
- Frontex 2011, http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/go:flt/
- Frontex, News Releases, 04/03/2008, Common Training Standards for the EU Border Guard Services
- Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Programme Annuel 2007,
http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/
- Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Programme Annuel 2008,
http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/
- Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Programme Annuel 2009,
http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/

- Grand-Duché de Luxembourg, Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), Programme Annuel 2010,
http://www.police.public.lu/PoliceGrandDucale/mission_organigramme/description/services-centraux/UCPA/Fonds_europ_front_ext/
- Groupe de travail «Santé des Migrants» (ASTI, CARITAS, CLAE, CROIX-ROUGE sous l'impulsion de MSF), 2008, http://www.asti.lu/media/asti/pdf/guide_msf.pdf
- Guide d'accès aux soins médicaux pour demandeurs de protection internationale, déboutés du droit d'asile et personnes en situation irrégulière au Luxembourg, Groupe de travail « Santé des Migrants » (ASTI, CARITAS, CLAE, CROIX-ROUGE sous l'impulsion de MSF), 2008, http://www.asti.lu/media/asti/pdf/guide_msf.pdf
- ITM, 2011, <http://www.itm.lu/itm/fonctionnement/pouvoirs-des-inspecteurs-du-travail/>
- Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (LFR) Collectif Réfugiés Luxembourg, 2011, La Charte du LFR, <http://www.clae.lu/html/m1sm3ssm3.html>
- Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (LFR) Collectif Réfugiés Luxembourg, 2010, Rapport sur l'application de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection internationale.
- Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (LFR) Collectif Réfugiés Luxembourg, 2010, Avis du LFR sur le projet de loi du 3 novembre 2010 visant à transposer dans la législation luxembourgeoise la directive retour de l'union européenne.
- Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (LFR) Collectif Réfugiés Luxembourg, 2009, Avis du LFR sur le projet de loi portant création et organisation du Centre de rétention, 19/03/2009, <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5947#>
- Levinson, Amanda, 2005, Regularisation programmes in Luxembourg, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.
- Ministère des Affaires étrangères, Rapport annuel 2009,
- MTE, Rapport d'activité 2010, http://www.mte.public.lu/ministere/rapports-activite/rapport_act_2010.pdf
- Ombudsman, Rapport d'activités du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009, <http://www.ombudsman.lu/index.php>
- Police grand-Ducal, Communiqué de presse, 27.10.2008, http://www.police.public.lu/actualites/a_connaitre/administration/2008/10/20081027-sign_ac_coop_pol_doua/index.html
- Rapport d'activités 2007 de la Police Grand-Ducale, p 44,

http://www.police.public.lu/actualites/statistique/rapport_stat_2007/activite-policiere-2007.pdf

- Rapport d'activités 2008 de la Police Grand-Ducale,
http://www.police.public.lu/actualites/statistique/rapport_stat_2008/index.html
- Rapport d'activités 2009 de la Police Grand-Ducale, p 48,
http://www.police.public.lu/actualites/statistique/rapport_stat_2009/index.html
- Rapport de la Commission des Affaires Etrangères et Européennes de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, 16/5/2011,
<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6218#>
- Ministère des Affaires étrangères, 2011, Rapport sur l'état de transposition des directives européennes (Etat des lieux au 10 mai 2011)
- Service des Réfugiés, Ministère des Affaires Etrangères, 2011, Statistiques concernant les demandes de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg jusqu'au mois de septembre 2011, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/10-octobre/14-statistiques/index.html
- STEPS Consulting Social, ASTI, 2006, Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveurs des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne, Rapport de visite au Luxembourg ,p15, http://www.cimade.org/uploads/File/admin/Rapport_Luxembourg.pdf

Autres

- CLANDESTINO Research Project: Pathways into Irregularity: The Social Construction of Irregular Migration.
- Commission européenne, 2002, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier COM (2002)564 final, p. 26, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:FR:PDF>
- Commission des migrations, des réfugiés et de la population, Rapporteur : M. John GREENWAY, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen, Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière, 10/07/2007.
- Confédération Caritas Luxembourg asbl, Commission Diocésaine Caritas et Diaconie, Commission Diocésaine pour la Pastorale Intercommunautaire, Commission Luxembourgeoise Justice et Paix, LCGB, 2000, Document de sensibilisation « Personnes en situation administrative irrégulière», mai 2000.

- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 1509 (2006), Droits fondamentaux des migrants irréguliers, 27/06/06,
<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Fres1509.htm>
- OIM, Assistance au Retour Volontaire depuis le Grand-Duché du Luxembourg 2011, Séance d'information, 13/09/2011.

Sources électroniques

- *Europaforum.lu*, Nicolas Schmit et Ivica Dačić ont fait part de leur volonté que Luxembourg et Serbie poursuivent leur coopération «dans un esprit parfaitement européen» pour lutter contre l'afflux de demandeurs d'asile en provenance de Serbie, 05/05/2011,
<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/05/schmit-serbie/index.html>
- European Migration Network, www.emn.europa.eu
- European Migration Network, National Contact Point Luxembourg,
www.emnluxembourg.lu
- OIM, Migrations et données statistiques Nouveaux défis,
<http://www.iom.int/jahia/Jahia/developing-migration-policy/new-challenges/lang/fr>.

9. ANNEXE

Déportements par pays d'origine les plus concernées 2005-2010												
		2005		2006		2007		2008		2009		
CONTINENT		RET. VOL		RET. FORCE		CONTINENT		RET. VOL		RET. FORCE		
CONTINENT		RET. VOL		RET. FORCE		CONTINENT		RET. VOL		RET. FORCE		
AFRIQUE		AFRIQUE		AFRIQUE		AFRIQUE		AFRIQUE		AFRIQUE		
Guinée	5	5 Guinée	1	5	6 Guinée	1	4	5 Brésil	5	2	7 Brésil	
Nigéria	5	6 Nigéria	6	3	9 Nigéria	2	6	8 AFRIQUE			AFRIQUE	
EUROPE		EUROPE			EUROPE			Guinée	5	4	9 Egypte	
Biélorussie	3	7 Russie	3	1	4 Biélorussie	3	1	4 Nigéria	3	22	25 Guinée	
Russie	6	7 Moldavie	3	1	4 Russie	4	3	7 EUROPE			Nigéria	
BALKANS		BALKANS			Russie	7	7 EUROPE				13 Nigéria	
Albanie	12	18 Albanie	14	28	42 Albanie	3	2	5 BALKANS			Biélorussie	
Bosnie	5	9 Bosnie	25	10	35 Bosnie	13	7	20 Albanie	3	5	8 BALKANS	
Kosovo	69	128 Kosovo	36	39	75 Kosovo	20	20	40 Bosnie	4	1	5 Albanie	
Macédonie	6	13 Macédonie	3	4	7 Macédonie	2	1	3 Kosovo	56	31	15 Bosnie	
Monténégro	41	81 Monténégro	15	40	55 Monténégro	17	16	33 Macédonie	1	9	27 Kosovo	
Serbie	7	14 Serbie	10	26	36 Serbie	4	4	8 Monténégro	8	2	10 Monténégro	
TOTAL	164	143	307 TOTAL	125	170	295 TOTAL	77	69	146 TOTAL	129	104	233 TOTAL
												107
												48
												52
												36
												207 TOTAL
												99
												44
												59
												103
												202

Source: Direction de l'immigration © EMM NCPLU



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.

