



Statut et participation des citoyens de nationalité étrangère

- | | |
|---|------|
| 1. Les politiques européennes d'immigration | p.3 |
| 2. Politique nationale d'immigration | p.6 |
| 3. Droits et participation politiques | p.12 |
| 4. Nationalité | p.16 |
| 5. Lutte contre les discriminations | p.17 |

De nombreuses expressions, plusieurs mots et notions, de nombreux concepts sont utilisés pour nommer, qualifier, quantifier, définir les immigrés, les personnes de nationalités étrangères, les enfants de nationalité luxembourgeoise dont les parents sont venus en migrations etc.

Plusieurs conceptions enferment l'autre dans le temps du voyage, de la migration, dans l'étrangeté, la différence et le soustrait de fait à la possibilité d'une citoyenneté ou d'une citoyenneté de résidence : l'hypothèse d'un retour au « pays » est parfois inscrit dans les termes utilisés pour désigner la personne.

D'autres termes dans le champ de la migration renforcent les présupposés, les stéréotypes, les représentations dominantes qui pèsent sur les citoyens issus de l'immigration ou les personnes avec des références culturelles issues de l'immigration et qui résident au Luxembourg.

Ce petit glossaire vous indique quels sont les choix sémantiques que nous avons faits dans la rédaction de ces pages pour préparer ce congrès du Clae.

Associations d'étrangers : associations d'étrangers ou issues de l'immigration du Luxembourg

Cohabitation harmonieuse : cohérence sociale et culturelle du pays

Communautés : associations d'étrangers ou associations issues de l'immigration

Etranger : personne (résidents) (citoyen) de nationalité étrangère

Intégration : participation dans la vie culturelle et linguistique du pays d'accueil ; inscription des étrangers et des personnes issues de l'immigration dans la vie culturelle et linguistique du pays d'accueil ; créer les conditions propices à un devenir citoyen.

Intégration des étrangers : faire société ensemble

La préservation de l'identité culturelle : les références à l'identité culturelle

Interculturalité : relations interculturelles ou métissage culturel

Les étrangers : les résidents du Luxembourg issus de l'immigration ; les populations issues de l'immigration

Migrant : personne de nationalité étrangère ; personne issue de l'immigration

Préservation de l'identité : Ces identités en constante évolution qui gardent un lien avec le pays de départ.

S'intégrer dans la société : s'inscrire dans la société

Vivre ensemble : faire société ensemble

Statut et participation des citoyens de nationalité étrangère

Si la construction de l'Union européenne a permis une évolution positive vers la libre circulation des citoyens à l'intérieur de l'Union, elle a dressé des murs administratifs quant à l'accès de ce territoire aux populations des pays tiers à l'Union. La voie empruntée est celle d'une politique commune de fermetures des frontières, de contrôle de l'immigration.

Depuis le 6^e Congrès en 2006, la législation nationale en matière d'immigration et d'asile a profondément changé afin de transposer les directives européennes dans le droit national. Les réformes législatives ont abouti aux textes suivants :

- la loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection,
- la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg,
- la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise,
- la loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003,
- la loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement.

Si le Clae salue certaines avancées importantes, il n'en reste pas moins un observateur critique des politiques d'immigration nationales et européennes qui mettent en mouvement une citoyenneté hiérarchisée. En effet, les résidents d'un même pays sont actuellement catégorisés selon des statuts aux droits politiques, sociaux et économiques variables produisant parfois des situations profondément injustes. Ces questions interpellent le Clae qui revendique une pleine égalité des droits et des devoirs entre tous les citoyens résidents du pays et propose que la citoyenneté ne se fonde plus sur la nationalité mais sur la résidence.

1. Les politiques européennes d'immigration

L'instauration par l'Union européenne de politiques communes en matière d'asile et d'immigration est apparue dans les années 1990, notamment avec l'institutionnalisation en 1997 de l'espace Schengen par le Traité d'Amsterdam visant à la libre circulation des biens et des personnes à l'échelle européenne. Ce traité marque aussi la volonté d'une politique européenne commune en matière d'immigration et d'asile. Ses objectifs affinés ensuite lors du Conseil européen, sont la lutte contre l'immigration clandestine, l'élaboration d'un projet communautaire du droit d'asile et le traitement équitable des ressortissants issus d'un pays tiers à l'Union européenne. Un droit européen « harmonisé » en matière d'asile et d'immigration apparaît à cette époque comme une valeur ajoutée, car il participe non seulement à protéger les nouvelles frontières de l'espace Schengen, mais aussi à protéger les immigrés et à uniformiser leur statut juridique. Toutefois, depuis le début des années 2000 et particulièrement suite aux attentats du 11 septembre 2001, une politique de sécurisation des frontières et de lutte contre la criminalité renforce le contrôle des frontières de l'espace communautaire et rend difficile la politique d'ouverture entamée par le traité d'Amsterdam et le sommet de Tampere. La lutte contre le terrorisme est devenue une priorité au sein de l'Union. La « résécurisation » de l'espace commun marque le début du revirement de l'Union

européenne en faveur d'une immigration « choisie » et de la lutte contre les immigrés « illégaux » au détriment d'une communautarisation effective de l'asile et de l'immigration.

Ainsi, le programme de La Haye adopté en 2004 insiste sur la mise en place du Système d'information des visas (SIV), une base de données biométriques, ainsi que sur la création d'un « Fonds européen pour le retour ». Le programme prévoit également une politique d'externalisation en matière d'asile. Cette politique consiste à délocaliser l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que le traitement de leurs demandes, dans des lieux situés à proximité des frontières de l'Union européenne, et dans les pays dont les demandeurs sont originaires ou par lesquels ils transitent.

Parallèlement, l'Union européenne a créé en 2004, par un règlement, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union, plus communément appelée Frontex, afin de gérer en commun les frontières extérieures des États membres. Une « patrouille européenne contre l'immigration clandestine » a été créée en 2006.

Le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 adopte ensuite le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, proposé par la France. Le pacte instaure la primauté de la politique sécuritaire sur l'harmonisation des législations nationales en faveur de l'asile et de l'immigration des ressortissants de pays tiers.

Le renforcement de la lutte antiterroriste par un contrôle accru des frontières a un impact négatif sur la politique d'asile et d'immigration ainsi que sur l'inscription citoyenne dans la société d'accueil. Celle-ci est devenue restrictive et consiste à réduire au minimum les droits des ressortissants de pays tiers, en particulier ceux des groupes les plus vulnérables. Tout en reconnaissant le rôle de l'immigration économique face au vieillissement démographique, l'immigration est conçue comme une solution utilitaire à court terme. Pour répondre au concept de l'immigration « choisie », les gouvernements ont pris des mesures comme la « carte bleue » pour permettre l'entrée de travailleurs hautement qualifiés ainsi que l'accès à certains droits sociaux et économiques fondamentaux pour les immigrés de pays tiers résidant légalement. Selon cette nouvelle conception, les personnes en immigration deviennent des unités économiques, évalués uniquement sur base du travail fourni et non en fonction de leur apport socio-culturel.

Ces réformes ont des conséquences tragiques pour de nombreux candidats à l'immigration. Depuis 2002, plusieurs milliers de personnes ont perdu leur vie en tentant de traverser la Méditerranée sur des embarcations de fortune. En 2010, sur près de 230 000 demandes d'asile 75% ont été rejetées.¹

Ce discours sécuritaire s'est répété début 2011 suite aux « révolutions » qui ont bouleversé le « monde arabe ». Très vite, certains pays membres de l'Union se sont inquiétés des répercussions migratoires de ces mouvements, allant jusqu'à remettre en cause le principe même de la libre circulation et ainsi les principes fondamentaux de la construction européenne.

Le Clae rappelle que cette immigration est non seulement la conséquence d'importantes disparités, économiques, politiques, culturelles et démographiques entre le Nord et le Sud, mais elle répond également à une nécessité économique et démographique des sociétés

¹ Eurostat, Données en bref, 5/2011 "Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in 2010"

européennes. L'Union européenne doit se baser sur des valeurs fondamentales communes et cohérentes qui respectent la dignité et les droits fondamentaux de chaque être humain. Le Clae revendique une harmonisation des politiques d'immigration intégrant l'égalité de traitement entre ressortissants de l'Union européenne et ressortissants de pays tiers à l'Union. **Dans cette perspective, il demande que le Luxembourg soutienne les propositions suivantes :**

- que l'Union européenne, ancienne terre d'émigration et d'immigration, réaffirme ses valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'État de droit et qu'elle se donne ainsi les moyens de repenser sa politique d'immigration. Une politique axée sur la répression, le tri et l'utilitarisme n'est pas à nos yeux une solution à long terme ;
- que les États européens cessent de criminaliser l'immigration irrégulière et envisagent des solutions humaines et pragmatiques respectant l'égalité de dignité de l'homme ;
- de mettre fin aux accords bilatéraux de main-d'œuvre, qui multiplient les régimes spécifiques au mépris des droits individuels des travailleurs ;
- une libre circulation effective (droit de voyager, de résider, d'étudier, de travailler) au sein des pays membres de l'Union après un an de séjour dans un pays membre ;
- des garanties pour le maintien du droit de vivre en famille et un droit absolu au regroupement familial ;
- l'institution d'une carte d'identité européenne selon un modèle uniforme pour tous les résidents après un an de séjour ;
- l'égalité de traitement en matière de rémunération, de conditions de travail, de sécurité sociale ainsi que d'allocations familiales, sociales et scolaires ;
- le droit de vote aux élections communales et européennes étendu à tous les résidents dans les mêmes conditions.

« L'Europe des citoyens »

Le processus d'unification européenne doit évoluer vers la construction beaucoup plus rapide d'une « Europe des citoyens ». Actuellement, le Parlement européen, expression de la volonté populaire, a obtenu un pouvoir de co-décision en matière d'asile et d'immigration. Le Clae considère toutefois qu'il est urgent d'attribuer au Parlement européen un pouvoir constituant qui permettrait de réaliser une vraie Union politique européenne, comblant le déficit démocratique actuel.

Le Clae se prononce par ailleurs pour que l'Union européenne et les pays membres s'emploient à réduire les différences entre les citoyens - nationaux, résidents communautaires résidents des pays tiers - de manière à aboutir à courte échéance à des droits et devoirs identiques applicables à tous les citoyens demeurant sur le territoire de l'Union.

Il est nécessaire que la dimension économique et financière de l'Europe soit complétée par une politique sociale qui en atténue les effets les plus pervers et protège les couches les plus défavorisées de la population. Les législations sociales respectives doivent évoluer vers une législation communautaire ambitieuse, respectueuse des droits des citoyens nationaux et de tous les résidents quelque soit leur nationalité.

Le Clae se prononce pour qu'une vraie assemblée constituante européenne rédige un nouveau projet de Traité Constitutionnel, inspiré par une vision fédéraliste de l'Europe et que celui-ci soit voté au suffrage universel par tous les citoyens européens

2. Politique nationale d'immigration

Au Luxembourg, les ressortissants de pays tiers à l'Union représentent environ 6% de la population totale. Une politique d'immigration volontariste passe nécessairement par des mesures pour faciliter l'accès à l'emploi, le séjour, le regroupement familial, ainsi étendre les droits de citoyenneté.

2.1. L'entrée et le séjour

En 2008, le Luxembourg met sa politique nationale d'immigration au diapason de l'Union européenne. Le pays procède à une importante réforme législative en votant la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration (loi du 29 août 2008). Cette loi distingue deux catégories de citoyens : les ressortissants de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers à l'Union.

Tout citoyen de l'Union européenne a un droit d'entrée et de séjour au Luxembourg pour une période allant jusqu'à trois mois, s'il dispose d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Passé ce délai, il devra disposer d'un logement et soit exercer une activité salariée ou indépendante, soit disposer de ressources suffisantes, soit être inscrit dans un établissement scolaire public ou privé agréé pour lui voir délivrer une attestation d'enregistrement. Les formalités administratives sont réduites au strict nécessaire. Après cinq années de séjour ininterrompu, il pourra disposer d'un droit de séjour permanent.

Pour un séjour de plus de trois mois, un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne devra être en possession d'une autorisation de séjour. Sauf cas exceptionnel, la demande doit être introduite avant l'entrée sur le territoire. La nouvelle législation énonce onze titres de séjour.

La loi instaure, par ailleurs, un titre unique couvrant à la fois le travail et le séjour. Si la procédure administrative est simplifiée, l'autorisation de séjour en vue d'une activité salariée reste conditionnée par certains principes immuables telle la préférence communautaire sur le marché de l'emploi ou les intérêts économiques du pays. Durant la première année, si le salarié ne peut changer de secteur de travail ou de profession, il pourra cependant changer d'employeur. Le titre de séjour est ensuite renouvelé sur demande pour une durée de deux ans, toujours dans le même secteur d'activité. Le deuxième renouvellement et chaque renouvellement consécutif, donnera droit à un titre de séjour de trois ans, pour toute profession dans tout secteur. L'autorisation de séjour du travailleur indépendant est, quant à elle, liée à la nature de l'activité professionnelle qui devra notamment servir les intérêts économiques, sociaux ou culturels du pays. La nouvelle législation énonce clairement dans son exposé des motifs qu'il s'agit de « *se donner les moyens d'une immigration en relation avec les besoins de l'économie luxembourgeoise* ». Il s'agit de restreindre une certaine immigration tout en encourageant une autre. Le Luxembourg, à l'instar de l'ensemble des pays de l'Union européenne, entend en effet attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée nécessaire à son développement économique. Ainsi, le travailleur hautement qualifié, de même que le sportif professionnel se voient attribuer une autorisation de séjour de trois années.

La loi transpose également dans la législation nationale le droit au regroupement familial. Tout ressortissant de pays tiers séjournant au Luxembourg depuis un an aura le droit de faire venir sa famille dès lors qu'il dispose d'un logement adéquat, de ressources suffisantes et

d'une assurance maladie. Les personnes pouvant faire l'objet d'un regroupement familial sont le conjoint, les enfants mineurs à charge et, sous certaines conditions, les ascendants.

La loi prévoit finalement des cas particuliers d'autorisation de séjour, comme le séjour pour motifs exceptionnels, le séjour des personnes bénéficiaires d'un traitement médical, des personnes victimes de la traite des êtres humains. L'autorisation de séjour pour motifs exceptionnels est une disposition nationale qui permettra une certaine régularisation au cas par cas de personnes en situation irrégulière, sous condition d'un séjour continu de huit années et avoir habituellement travaillé ou d'une scolarisation de six années lorsque la demande de régularisation est introduite à l'âge de la majorité.

Un ressortissant d'un pays tiers qui a séjourné légalement sans interruption au Luxembourg durant cinq années pourra demander le statut de résident de longue durée à la condition qu'il dispose de ressources suffisantes sans recourir au système d'assistance sociale, d'un logement approprié et d'une couverture d'assurance maladie. Outre ces conditions, la législation souligne la prise en considération du degré d'intégration lors de l'examen de la demande. Ce statut est valable pour une durée de cinq années renouvelable de plein droit sur demande. Le résident de longue durée bénéficiera des mêmes droits que le ressortissant d'un pays de l'Union dans un certain nombre de domaines socio-économiques – que la loi ne précise pas – dont la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne. Ce statut ne pourra cependant pas être accordé aux réfugiés, aux personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire ou encore aux personnes séjournant sur le territoire de façon temporaire comme les travailleurs saisonniers ou salariés détachés.

La loi traite également des limitations à l'entrée et au séjour, des procédures de refus, de l'expulsion et des contrôles. Une personne qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire est maintenue dans la zone d'attente située dans l'aéroport, le temps nécessaire à son départ lequel ne peut dépasser quarante-huit heures. Au-delà de ce délai, elle sera placée en rétention. Le refus de séjour comporte l'obligation de quitter le territoire endéans un certain délai. Une interdiction de séjour peut être accompagnée d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq années. La législation établit une distinction entre expulsion et éloignement. L'expulsion assortie d'une interdiction d'entrée d'une durée maximale de dix ans, signifie l'obligation de quitter le pays sans délai. La décision d'éloignement quant à elle indique l'obligation de quitter le territoire endéans un mois de manière volontaire ou sinon de manière forcée. Lorsque l'exécution d'une mesure d'éloignement est impossible, la personne est placée en rétention.

Le texte législatif renforce les mesures de contrôles, notamment celles destinées à vérifier si les conditions pour l'entrée et le séjour sont remplies. Pour cela, les autorités se réservent un large droit d'accès à des fichiers de traitement de données à caractère personnel. Parmi les sanctions encourues, il y a un durcissement des sanctions liées à l'aide à l'immigration illégale, notamment celle des employeurs occupant des travailleurs en situation irrégulière.

Bien que cette réforme législative réponde à certaines propositions et revendications du mouvement associatif, le Clae considère qu'une première évaluation peut être faite après ces trois premières années d'application et formule les propositions ci-après.

En matière d'accès au travail, le Clae demande :

- la suppression de la condition du contrat de travail assujettie à la demande d'autorisation de séjour et l'instauration d'un « permis provisoire pour recherche

de travail » ; en effet, l'obligation actuelle d'entrer au Luxembourg avec un contrat de travail est non seulement inefficace voire pervers, il produit, en nombre, des situations d'immigration irrégulière ;

- les autorisations de séjour doivent pouvoir être accordées sur base de promesses d'embauche.
- le système actuel du permis unique : « titre de séjour pour travailleur salarié » est trop restrictif en limitant l'accès pendant 3 ans à un seul secteur de travail ; le libre accès au marché de l'emploi devrait être garanti au bout d'un an.
- un assouplissement des conditions d'obtention d'une autorisation de séjour pour motifs exceptionnels (régularisation) ; Actuellement, une autorisation de séjour de ce type (soit une régularisation sur place) peut être accordée sous condition d'apporter notamment la preuve d'une relation de travail durant au moins huit années ; ce délai doit être réduit et les personnes doivent pouvoir apporter toute sorte de preuve de séjour continu ;
- l'abandon progressif de la « préférence communautaire » pour toute personne résidant depuis au moins une année au Luxembourg ;
- l'accès à la fonction publique pour les citoyens de pays tiers à l'Union au même titre que les citoyens de l'Union.

En matière d'accès au territoire pour études, stages, formation, le Clae demande :

- l'accès aux études au Luxembourg ne doit pas être limité aux étudiants les mieux lotis en écartant les étudiants issus de milieux plus modestes ; pour ce faire, le Luxembourg doit prévoir la possibilité pour les étudiants, quelque soit la formation choisie, d'occuper un emploi à durée limitée de 20 heures / semaine, et ce dès l'obtention du titre de séjour ;
- idéalement, un système de bourses devrait permettre d'aider à former de jeunes cadres destinés à intégrer utilement le marché du travail du pays d'origine, ou le Grand-Duché.
- les étudiants de pays cibles de la coopération luxembourgeoise devraient pouvoir bénéficier de bourses d'études des autorités luxembourgeoises pour pouvoir faire les études supérieures au Luxembourg ;
- les autorités luxembourgeoises devront investir dans une offre suffisante de logements accessibles pour pouvoir accueillir les étudiants étrangers.

En matière de regroupement familial, le Clae demande :

- tous les ressortissants des pays tiers séjournant légalement depuis au moins un an au Grand-Duché de Luxembourg et disposant d'un revenu stable et d'un logement adéquat doivent pouvoir être rejoints par le conjoint, les enfants mineurs ou majeurs ainsi que par les ascendants à charge de manière automatique ;
- les demandes de regroupement familial doivent être traitées de façon diligente ; le délai de traitement d'une demande ne devrait pas dépasser la durée de six mois.
- les membres de la famille rejoignant devraient immédiatement avoir accès au marché de l'emploi sans devoir passer par le test du marché de l'emploi (vérification de la priorité d'embauche communautaire).

En matière d'éloignement et afin d'avoir un cadre juridique plus humain et cohérent, le Clae demande :

- l'institution en cas de décision d'éloignement de voies de recours judiciaires avec effet suspensif ;
- le respect des droits fondamentaux lors de la mise en œuvre des décisions d'éloignement ; l'interdiction absolue de certaines pratiques, tel que l'usage disproportionné de la force, devrait être précisé dans la législation actuelle. Pour cela, le législateur devrait se baser sur les vingt principes directeurs du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le retour forcé de septembre 2005 ;
- un examen des conséquences d'un éloignement sur la situation de la personne et/ou de la famille compte tenu de la situation du pays d'origine et des liens au Luxembourg ;
- l'interdiction d'éloigner des personnes ayant leurs attaches familiales au Luxembourg ou des liens d'insertion forts avec le pays d'accueil, même dans le cas d'une condamnation pénale. Le principe de double peine ne peut être toléré. A cet égard, il convient de rétablir l'ancien article 103 de la loi sur l'immigration qui stipulait : « Avant de prendre une décision de refus de séjour, de retrait ou de non renouvellement du titre de séjour ou une décision d'éloignement du territoire à l'encontre du ressortissant de pays tiers, le ministre tient compte notamment de la durée du séjour de la personne concernée sur le territoire luxembourgeois, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans le pays et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique ». Le Congrès partage l'opinion de la Commission Consultative des Droits de l'Homme selon laquelle *« cet article répond à la nécessité impérative d'équilibrer, d'un côté, l'impact négatif d'une décision négative sur le respect de certains droits fondamentaux et, de l'autre, les raisons objectivement valables qui amèneraient les autorités à ne pas autoriser un étranger à séjourner au Luxembourg »*.

En matière de droits politiques, le Clae demande :

- que tous les ressortissants de pays tiers bénéficient des mêmes droits politiques aux mêmes conditions que les citoyens de l'Union.

2.2. Le droit d'asile et la recherche de protection internationale

Le Luxembourg et l'Europe doivent rester des terres d'accueil pour les personnes qui fuient la misère ou les injustices, les catastrophes naturelles, les conflits, les guerres, les persécutions, les tortures ou la mort et qui ne peuvent plus vivre dans leur pays. Or, les pays membres de l'Union européenne ainsi que les autres pays « riches » n'accueillent qu'une toute petite partie des personnes demandant l'asile. La grande majorité de ces personnes se déplace soit à l'intérieur de leur pays, soit vers les Etats voisins.

Le Clae rappelle les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere (octobre 1999) : *« Notre objectif est la construction d'une Union européenne ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière des droits de l'homme, et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité »*.

Le Clae estime qu'une politique d'asile devrait davantage s'articuler autour des principes suivants :

- l'examen dans un délai raisonnable (une année au maximum) de la demande de protection internationale selon les normes et garanties compatibles avec l'Etat de droit ;
- la garantie de droits sociaux (éducation, formation, logement, etc.) des demandeurs de protection internationale pendant toute la durée de la procédure d'asile depuis leur entrée sur le territoire ;
- l'accès au marché de l'emploi pour tous les demandeurs de protection internationale (tous statuts confondus) au bout de six mois de procédure. Ces personnes ne doivent pas être soumises aux mesures régissant actuellement l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ;
- les mêmes droits et devoirs pour tous les réfugiés quelque soit leur statut ;
- pas d'expulsion automatique en cas de refus du statut de réfugié ou d'un autre statut de protection ;
- le principe du retour volontaire avec respect, dans la sécurité et la dignité de la personne ainsi qu'une aide financière permettant aux concernés de se réinstaller dans le pays d'origine ou, à défaut, dans un pays d'accueil de leur choix ;
- des conditions d'existence dignes et humaines notamment au niveau du logement et de la protection sociale pour les demandeurs d'asile déboutés de leur demande et qui ne peuvent être éloignés dans des conditions de sécurité et de dignité vers leur pays d'origine ;
- des perspectives de futur dans la société d'accueil après un période déterminée ;
- le droit pour les bénéficiaires d'un statut de protection internationale (réfugiés reconnus, protection subsidiaire) de bénéficier de la libre circulation au sein de l'Union européenne ;
- la participation du Luxembourg aux efforts de réinstallation de réfugiés se trouvant en-dehors du territoire de l'Union européenne et de relocalisation des réfugiés se trouvant au sein des Etats membres ;
- un soutien financier pour les ONG aidant les réfugiés à s'installer et à s'inscrire dans la société.

De plus en plus de régions du monde étant frappées par la désertification ou les inondations dues aux changements climatiques, le Clae considère que la question du statut de réfugié climatique devrait sérieusement être envisagée tant au niveau européen qu'au niveau national.

2.3. L'immigration « irrégulière »

La politique d'immigration du Luxembourg ainsi que des autres pays de l'Union est une politique de répression de l'immigration irrégulière. Les disparités économiques entre le Nord et le Sud, la fermeture des frontières de l'Union européenne n'empêcheront pas des populations de rejoindre l'Europe au péril de leur vie. La construction de murs – physiques ou législatifs – n'arrête nullement le mouvement des migrations mais permet aux organisations criminelles d'intervenir dans la gestion des flux migratoires et d'en tirer profit. De plus, cette politique vient contredire les besoins de certains secteurs économiques, notamment les plus pénibles et les plus mal rémunérés, qui n'hésitent souvent pas à profiter de cette main-d'œuvre en situation précaire.

Le Clae considère qu'il est urgent d'aborder la question de l'immigration « irrégulière » d'une façon globale, cohérente et préventive et propose :

- d'englober, à côté de la sécurité intérieure et de la justice, le domaine des affaires étrangères, de l'aide au développement et qui analyse l'immigration du point de vue humain, démographique, économique, social, éducatif et psychologique ;
- une participation renforcée des Etats membres de l'Union européenne au développement économique des pays d'origine s'appuyant sur les populations et l'expérience et la connaissance du terrain des migrants ;
- des accords de coopération avec les principaux pays d'origine des personnes en situation irrégulière ou bien avec des pays tiers d'accueil ;
- un contrôle démocratique et respectueux des droits de l'Homme du « Système d'information Schengen » et autres mesures de contrôle. Les personnes inscrites dans ces fichiers doivent en être informées et avoir la possibilité de contester les informations les concernant ;
- l'accès au territoire de l'Union européenne et au Luxembourg des personnes demandeuses de protection internationale.

Le Clae considère que la législation sur l'entrée, le séjour et l'accès au travail doit intégrer les instruments suivants :

- une procédure de régularisation avec des critères objectifs et publiés pour les personnes en situation administrative irrégulière ;
- des sanctions pénales et financières sévères à l'égard des marchands de sommeil et des employeurs qui exploitent une main-d'œuvre fragilisée vivant dans la peur de l'expulsion. Mais, il ne serait pas juste non plus de pénaliser lourdement des employeurs qui ont employé des personnes en situation irrégulière à des conditions tout à fait acceptables. Un juste milieu s'impose ;
- la ratification de la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles. Cette convention fait obligation de reconnaître que tout migrant, quel que soit son statut juridique, dispose d'un socle de droits inaliénables ;
- une protection minimale mais complète « maladie – maternité » de type « couverture maladie universelle » pour toutes les personnes qui, pour différents motifs, ne sont pas ou plus couvertes par l'assurance maladie.

2.4. Le centre de rétention

Le « centre de rétention » tel que prévu par la loi du 28 mai 2009 vient d'ouvrir ses portes. Désormais, le placement en rétention ne se fera plus au sein de l'établissement pénitencier de Schrassig. Tout en considérant la nouvelle infrastructure comme un progrès par rapport à la pratique préexistante, le Clae considère que le Luxembourg n'a pas besoin d'un centre de rétention utilisé comme une prison.

Ce centre accueille les personnes demandeuses d'asile déboutées, immigrées en situation irrégulière qui ont l'obligation de quitter le territoire et qui refusent de le faire volontairement. Elles peuvent être placées en rétention pour une période maximale de six mois. Une infraction aux règles de l'immigration ou aux règles concernant l'asile ne justifie pas la privation de liberté. D'autres mesures moins contraignantes sont possibles telles que l'assignation à résidence.

Le Clae considère que tout système de rétention devrait répondre aux critères suivants :

- la rétention est une mesure tout à fait exceptionnelle et ne s'impose que s'il y a des risques de troubles à l'ordre public ;
- la rétention ne devrait pas dépasser une durée maximale de 2-3 mois ; elle ne doit être appliquée que pour des raisons connues et exceptionnelles et que si des mesures moins contraignantes se sont révélées inefficaces
- la rétention est interdite pour les familles avec enfants et des groupes vulnérables ;
- les visites sont autorisées ;
- des périodes de rétention à répétition sont interdites, elles relèvent d'une mauvaise gestion ; d'autres solutions doivent être trouvées.

2.5 L'Administration de l'Etat

La création du Ministère de l'Immigration, compétent pour tout ce qui concerne l'entrée et le séjour sur le territoire luxembourgeois (politique d'asile, entrée et séjour, accès au travail, études, regroupement familial...) est une amélioration importante par rapport à l'ancienne répartition ministérielle. En vue d'une meilleure coordination et cohérence entre les administrations de l'Etat chargées de mettre en œuvre la politique d'immigration et d'intégration, **le Clae propose :**

- que l'on procède à un remaniement des compétences entre ministères afin d'avoir un seul département ministériel traitant des sujets relatifs à l'immigration et à l'intégration. Dans ce nouveau cadre la structure de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI) relève de la compétence d'un futur Ministère de l'Immigration et de l'Intégration.

3. Droits et participation politiques

3.1. Elections communales

Sous l'effet de la citoyenneté européenne introduite par le traité de Maastricht, la loi du 28 décembre 1995 accorde aux citoyens de l'Union européenne le droit de vote actif et passif aux élections communales, sous une condition de résidence de 6 années au moment de l'inscription sur la liste électorale. En 2003, au Luxembourg, les citoyens de pays tiers à l'Union européenne accèdent au droit de vote actif aux élections communales aux mêmes conditions que les citoyens ressortissants de l'Union européenne. La durée de résidence est réduite à 5 années. La modification de la loi électorale du 13 février 2011 accorde aux citoyens de pays tiers le droit d'éligibilité ainsi qu'à tous les élus de nationalité étrangère le droit d'accéder aux postes de bourgmestre ou d'échevin. Cette avancée démocratique du Luxembourg est remarquable au regard des autres pays de l'Union européenne.

Le bilan des inscriptions montre que les résidents de nationalité étrangère s'inscrivent durant les dernières semaines et jours précédant la clôture des inscriptions, alors que quasiment aucune inscription n'est enregistrée entre deux échéances électorales.

Les campagnes d'information du Clae et d'autres associations, des autorités nationales, des communes, des Commissions consultatives à l'Intégration, de certains partis politiques et syndicats ont contribué à l'inscription sur les listes électorales de plusieurs milliers d'électeurs. Le taux d'inscription « approché » en 2011 est de 16,9 %. Ce pourcentage correspond au rapport entre les inscrits et les personnes majeures de nationalité étrangère au

jour des élections. Ces données ne prenant pas en compte la résidence de 5 années, on peut situer le taux réel d'inscription entre 20 et 25 %. Ce taux reste encore trop faible. S'il est essentiel de poursuivre la sensibilisation des électeurs potentiels, il faut également constater que l'obligation du vote est un frein à l'inscription sur les listes électorales.

L'expérience des élections communales et européennes montre que la participation des électeurs de nationalité étrangère n'introduit pas de variations mesurables des équilibres politiques. Cela ne peut qu'inciter les autorités à réduire, voire annuler, les limitations encore présentes dans les dispositions législatives.

Le Clae doit maintenir son action de sensibilisation en direction des partis politiques afin que ceux-ci ouvrent davantage leurs structures à l'ensemble des citoyens du pays et qu'un nombre plus important de résidents de nationalité étrangère participe en premier lieu à la vie interne des partis et ensuite à la vie politique. La création de structures spécifiques au sein de certains partis à destination des membres de nationalité étrangères ou des membres ne communiquant pas en luxembourgeois peut être interprété comme un signe encourageant à condition que ces structures ne deviennent pas des structures alibi et que ces membres soient associés au processus de prise de décision à l'intérieur des partis. Les partis politiques ont présenté un certain nombre de candidats de nationalité étrangère sur leurs listes pour les élections communales, mais ce chiffre demeure encore très faible.

Afin de favoriser une meilleure participation politique des résidents de nationalité étrangère le Clae propose :

- la sensibilisation des résidents de nationalité étrangère entre deux échéances électorales, par les autorités publiques locales ainsi que nationales et leur association aux débats politiques locaux ;
- la traduction en temps utile des programmes-cadres pour les prochaines élections communales ;
- la création de sites internet des partis politiques en langue allemande, luxembourgeoise et française.

Le Clae propose les modifications suivantes de la loi électorale communale :

- les citoyens de nationalité étrangère demeurant au Luxembourg depuis au moins trois ans se verront proposer l'inscription sur les listes électorales communales. Ils devront confirmer leur volonté de devenir électeurs ;
- l'abolition des listes électorales séparées – électeurs luxembourgeois, électeurs ressortissants de l'Union, électeurs de pays tiers à l'Union ;
- l'abolition de l'utilisation de couleurs différentes pour les convocations selon la nationalité de l'électeur ;
- la possibilité de l'usage des trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, dans les débats du conseil communal et du collège échevinal ; Les élus qui n'ont pas tous les mêmes connaissances linguistiques doivent trouver un « modus vivendi » pour communiquer ; le pragmatisme nous paraît préférable au dogmatisme.

3.2. Elections européennes

La citoyenneté européenne introduite par le traité de Maastricht octroie aux citoyens de l'Union européenne le droit de vote au Parlement européen. La loi du 28 janvier 1994 permet aux ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union d'élire les députés européens du Luxembourg. La législation électorale conditionnait cependant ce droit de vote à une durée de résidence de cinq années. Durée de résidence portée en 2008, au Luxembourg, à deux années au moment de l'inscription sur la liste électorale.

Les élections législatives ayant lieu le même jour que les élections européennes, le Clae insiste pour fixer deux dates différentes à six mois d'intervalle au moins. Il considère en effet que les enjeux tant nationaux qu'europeens sont suffisamment importants pour engager une véritable campagne électorale pour chacune des consultations.

Le Clae insiste pour que les autorités luxembourgeoises défendent au niveau de l'Union européenne :

- une harmonisation des législations électorales pour tous les Etats membres,
- l'élargissement du droit de vote au Parlement européen pour les citoyens ressortissants de pays tiers installés sur le territoire d'un état de l'Union aux mêmes conditions que les résidents de l'Union.

3.3. Elections législatives

Les élections législatives sont actuellement uniquement réservées aux nationaux.

Le Clae propose que :

- les citoyens de nationalité étrangère demeurant au Luxembourg depuis au moins cinq ans se verront proposer l'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives. Ils devront confirmer leur volonté de devenir électeurs.

3.4. Référendums au niveau national et local

Le Clae demande :

- que tout résident au Luxembourg, quelque ce soit sa nationalité, puisse participer aux référendums consultatifs.

3.5. Elections sociales et professionnelles

Bien que les élections sociales relèvent spécifiquement du cadre socio-professionnel, elles n'en demeurent pas moins une consultation citoyenne importante. L'ensemble des salariés du pays, sans distinction de nationalité ni de résidence, participe actuellement aux élections sociales. Il s'agit, par ailleurs, de la seule forme de participation politique des non-résidents au Luxembourg. Il est regrettable qu'un taux d'abstention très important tant du côté des personnes de nationalité étrangère résidant au pays que du côté des travailleurs frontaliers caractérise ces consultations qui, dans le cadre du modèle social luxembourgeois, ont une grande importance.

L'action du Clae et du monde associatif en général, de concert avec les organisations syndicales, doit aboutir à une participation plus importante des salariés issus de l'immigration aux élections et à la gestion des Chambres professionnelles et des organes de sécurité sociale.

3.6. Participation aux Commissions consultatives communales

Les commissions consultatives d'intégration (CCI - anciennement commissions consultatives communales pour étrangers) instituées de manière obligatoire par règlement grand-ducal en 1989 ont montré, au cours de ces années, leur utilité mais aussi leurs limites.

Jusqu'en 1995, ces commissions constituaient l'unique espace de représentativité dans la commune des personnes de nationalité étrangère. L'Europe, la mondialisation ont rendu nécessaire une conception plus ouverte de la citoyenneté, comme en témoignent l'extension du droit de vote communal ou la réforme de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Face à cette évolution, les commissions consultatives d'intégration semblent figées dans leur fonctionnement, compétences et composition. L'unique modification apportée par la loi sur l'accueil et l'intégration du 16 décembre 2008 porte sur leur statut rendu obligatoire dans toutes les communes.

Le Clae propose que soient redéfinies la finalité et la composition des CCI. Une révision du règlement grand-ducal fixant leur organisation est souhaitable.

Une de leur mission pourrait être un travail de lien social, notamment dans les plus grandes communes, afin de prévenir la formation éventuelle de ghettos nationaux ou sociaux. Ces commissions pourraient être chargées de revitaliser la vie locale, la vie des quartiers et de proposer aux décideurs politiques des mesures au niveau culturel, éducatif ou social. Elles devraient également avoir la mission de favoriser la participation à la vie politique communale des citoyens. Leur avis devrait être obligatoirement demandé notamment en matière d'accueil et d'intégration, de participation aux élections communales, de création de logements et d'organisation scolaire.

Elles pourraient avoir une activité complémentaire ou transversale au sein du corps communal composé déjà de nombreuses autres commissions (jeunesse, culture, égalité des chances...) au sein desquelles, par ailleurs, la présence des personnes de nationalité étrangère est marginale.

Le Clae propose que la participation des résidents de nationalité étrangère à toutes les commissions communales soit favorisée, voire rendue obligatoire.

3.7. Participation au Conseil national pour étrangers

Le Conseil national pour étrangers (CNE) est un organe consultatif du gouvernement régi par la loi sur l'accueil et l'intégration du 16 décembre 2008. Faute de règlement d'application de la nouvelle législation, le CNE n'a pu être renouvelé à l'échéance de son mandat en 2010.

Le Clae constate sa faible représentativité, son fonctionnement peu performant ainsi que le nombre réduit d'avis demandés par le gouvernement. De nombreuses propositions de réforme de cet organe ont été présentées par le Clae, par d'autres organisations ainsi que par le CNE lui-même. Un objectif raisonnable serait de rendre cet organe le plus représentatif possible aux prérogatives proches de celles des Chambres professionnelles avec des avis obligatoires.

Selon le Clae, le seul moyen pour lui assurer une représentativité sans faille est son élection directe par tous les résidents de nationalité étrangère. Or, les autorités ne semblent pas vouloir aller dans le sens d'une élection au suffrage universel. Si la représentativité du CNE n'est pas assurée, le Clae se demande si le supprimer ne clarifierait pas la situation. Le Clae propose en alternative la constitution d'un Conseil Supérieur nommé par le Parlement sur base de propositions venant des forces vives du pays et composé de personnes ayant les compétences nécessaires.

4. Nationalité

La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise a ouvert la voie à la pluralité des nationalités et instauré un double droit du sol. Cette nouvelle législation a constitué une réforme importante de la naturalisation, tant au niveau des conditions qu'au niveau de la procédure.

Cependant, le Clae invite le Parlement à amender la législation actuelle afin d'introduire les dispositions promues par le Clae relatives au droit du sol. Le Clae considère en effet que tous les enfants nés sur le sol luxembourgeois et dont au moins un des parents y réside légalement sont les enfants de ce pays et doivent avoir droit, dès la naissance, à la nationalité luxembourgeoise à côté de celle des parents. La loi s'inscrirait ainsi en concordance avec la conception actuelle de la place de l'enfant dans la société, c'est-à-dire non pas un objet mais un sujet de droit.

La connaissance de la langue luxembourgeoise parlée est une des conditions à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise via la procédure appelée de la « double nationalité ». Ainsi, tout candidat doit passer des épreuves « Sproochentest Lëtzebuergesch » organisées par l'Institut national des langues (INL). Parce que le Clae reconnaît et accepte la valeur de la langue luxembourgeoise comme un élément du devenir citoyen au Luxembourg, nous ne nous sommes pas opposés à la demande d'un certain niveau de connaissance du luxembourgeois pour accéder à la nationalité, mais nous estimons que le niveau requis aurait du être basique et approprié à la réalité des facilités mises à la disposition pour leur apprentissage. Un niveau B1 en compréhension et un niveau A2 pour l'expression orale (selon les niveaux fixés au cadre européen commun de références pour les langues développé par le Conseil de l'Europe) sont exigés. Le Règlement grand-ducal a fixé aussi une dispense de ce test linguistique pour tous les candidats à la nationalité arrivés au Luxembourg avant 1984, décision justifiée par le fait que c'est seulement après la Loi du 24 février de 1984 sur le régime des langues que le multilinguisme est devenu une réalité légale.

L'Institut national des langues (INL) est donc une pièce fondamentale dans la procédure de l'acquisition de la nationalité. Cependant pour les cours de luxembourgeois à l'INL, les places deviennent chères voire rares, notamment pour les salariés qui ne peuvent se libérer avant 19 heures. Et pour cause, l'INL table davantage sur la plage horaire 17h15-18h55. Pour les débutants (niveau A.1.1), pas moins de trois classes ont été mises à leur disposition à ce moment là contre une seulement entre 19h00 et 20h40. C'est presque le même scénario quand on passe au niveau A.2.1 et cela empire même dans les niveaux supérieurs. C'est un fait que cela entrave non seulement la possibilité d'accès à la nationalité luxembourgeoise mais également l'intégration dans la société luxembourgeoise. L'INL argue des problèmes de ressources.

Le Clae demande :

- que le délai de résidence pour acquérir la nationalité luxembourgeoise soit fixé à un maximum de 5 années (voire 3 années) ;
- que la demande en naturalisation puisse être introduite avant l'échéance de la période de résidence ;
- que les dispositions plus favorables contenues dans l'ancienne loi – notamment la durée de résidence réduite pour les personnes mariées avec un ressortissant luxembourgeois – ainsi que pour les réfugiés reconnus - soient de nouveau introduites;
- que des conditions raisonnables, par exemple une attestation de participation à des cours et une connaissance de base du luxembourgeois, puissent constituer la preuve d'une volonté d'intégration et de participation dans la communauté nationale, intégration prouvée tous les jours par d'autres valeurs que la seule connaissance de la langue luxembourgeoise ;
- que les enfants nés au Luxembourg bénéficient de la nationalité luxembourgeoise tout en conservant également celle de leurs parents. Afin de préserver sa liberté de choix, l'enfant pourra renoncer à la nationalité luxembourgeoise lors de sa majorité.

5. Lutte contre les discriminations

En transposant les deux directives européennes 2000/43 et 2000/78 dans la loi du 13 mai 2008 portant sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes, le Luxembourg s'est donné une législation de lutte contre les discriminations. La création du Centre d'égalité de traitement (CET) semblait ainsi une nouvelle positive dans la lutte contre les discriminations. La nouvelle législation en vigueur reste malheureusement peu connue de la population. Dans le cadre d'un sondage financé par le programme communautaire PROGRESS pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013), l'observatoire des discriminations a réalisé une étude auprès d'un échantillon représentatif de la population résidente du Luxembourg âgée de 15 ans et plus. Face aux situations de discrimination, 53% des personnes avouent n'avoir rien fait, 22% ont interpellé la personne responsable, 6% ont porté plainte.

Il est évident que toute législation en matière de lutte contre les discriminations, si performante soit-elle, est insuffisante si elle n'est pas accompagnée de moyens sur le terrain permettant de renforcer la sensibilisation, l'information et la formation.

Le Clae propose :

- que le Centre pour l'Égalité de Traitement bénéficie d'un renforcement des moyens humains et financiers et qu'il soit investi d'une mission d'information et de promotion de l'égalité de traitement ;
- de renforcer la formation des forces de l'ordre (formation de base et formation continue obligatoire) en matière de connaissance de l'histoire migratoire du pays, des instruments législatifs en matière de discrimination, des Droits de l'Homme et en matière de relations interculturelles.