

N° 4999¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

DEBAT D'ORIENTATION

sur la politique d'immigration

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION SPECIALE „IMMIGRATION“

(4.2.2004)

La Commission se compose de: M. Marcel GLESENER, Président-Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Mars DI BARTOLOMEO, Ben FAYOT, Gusty GRAAS, Jacques-Yves HENCKES, Alexandre KRIEPS, Patrick SANTER, Mme Renée WAGENER, MM. Lucien WEILER et Claude WISELER, Membres.

*

L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LE GRAND-DUCHE

SOMMAIRE

- I. Antécédents
- II. Introduction
- III. La réalité actuelle en matière d'immigration et d'intégration des étrangers
 - 1. L'évolution démographique du Luxembourg
 - 1.1. Une croissance spectaculaire de la population liée à la croissance de l'économie
 - 1.2. La fécondité, le vieillissement de la population et l'immigration
 - 1.3. Les naturalisations et les options de la nationalité luxembourgeoise
 - 2. La composition actuelle de la population du pays
 - 2.1. Les groupes d'étrangers
 - 2.2. Les motifs à la base des migrations
 - 2.2.1. Les théories sur l'origine de la migration
 - 2.2.2. L'attrait du Luxembourg
 - 2.3. Les formes d'immigration
 - 2.4. Les perspectives d'avenir
 - 3. Les flux migratoires actuels et le solde migratoire
 - 4. La législation actuelle en matière d'immigration et d'intégration
 - 4.1. La législation nationale
 - 4.1.1. Historique législatif
 - 4.1.2. L'autorisation de séjour et le permis de travail
 - a) Permis de séjour
 - b) Permis de travail

- 4.1.3. L'autorisation d'établissement pour les indépendants de pays tiers
 - 4.1.4. Autres textes législatifs
 - 4.2. La législation européenne
- IV. La situation sur le marché de l'emploi
 - 1. La composition actuelle de la main-d'œuvre sur le marché du travail luxembourgeois
 - 1.1. Les étrangers actifs par secteur
 - 1.2. L'importance des travailleurs frontaliers sur le marché du travail
 - 1.3. Autres informations sur le marché du travail actuel
 - 2. Les futurs besoins de l'économie en termes de main-d'oeuvre
 - 2.1. Les perspectives économiques du Grand-Duché
 - 2.2. La situation linguistique au Luxembourg
- V. Les éléments du débat
 - 1. Les grandes lignes des suggestions et revendications exprimées par les organisations auditionnées
 - 1.1. L'approche: le dialogue et la concertation
 - 1.2. L'esprit et l'étendue du débat
 - 2. Les prises de position des groupes politiques
- VI. La politique d'immigration recommandée par la Commission spéciale
 - 1. Une politique d'immigration basée sur les besoins de l'économie
 - 1.1. Les besoins concrets en main-d'œuvre par secteur
 - 1.1.1. L'artisanat
 - 1.1.2. Les autres secteurs
 - 1.2. Une réforme des structures en charge de l'immigration et de l'intégration
 - 1.3. Une réforme en matière des permis de séjour et de travail
 - 1.4. L'accès des citoyens européens à la fonction publique
 - 1.5. L'élargissement de l'Union européenne
 - 1.5.1. Une libre circulation restreinte pour les ressortissants des futurs Etats membres de l'Union européenne
 - 1.5.2. L'application de l'Accord de Schengen
 - 1.6. Le financement du système de la sécurité sociale
 - 2. Une politique d'immigration visant la meilleure intégration
 - 2.1. Une politique d'accueil
 - 2.2. Le regroupement familial
 - 2.3. La question des langues et les cours de langues
 - 2.4. La double nationalité et la Convention européenne sur la nationalité
 - 3. Une politique d'immigration selon les groupes d'étrangers
 - 3.1. Les frontaliers
 - 3.2. Les citoyens européens résidant au Grand-Duché
 - 3.3. Les ressortissants des pays tiers
- VII. Résumé des principales propositions de la Commission spéciale

I. ANTECEDENTS¹

Lors d'un débat de consultation sur la politique d'asile le 22 mars 2001, la Chambre des Députés a adopté une résolution en vue de mener un débat sur la politique d'immigration et de préparer ce débat en procédant entre autres à des échanges de vues avec les organisations actives sur le terrain. De même, les différents groupes politiques ont été invités à présenter des prises de position écrites.

En vue de la préparation du débat d'orientation sur la politique d'immigration et sur proposition de la Conférence des Présidents, la Chambre des Députés a institué le 12 juin 2001 la Commission spéciale „Immigration“, chargée de la mise en oeuvre de la résolution précitée.

Lors de sa réunion du 27 juin 2001, la Commission spéciale „Immigration“ a désigné les membres de son bureau et a procédé à un échange de vues sur l'organisation des travaux.

En date du 18 juillet 2001, la Commission a désigné M. Marcel Glesener comme président, en remplacement de M. Lucien Weiler, qui avait renoncé à cette charge. Le même jour, la Commission a examiné les propositions des différents groupes politiques relatives au mandat et à l'organisation des travaux.

Par la suite, la Commission a procédé à des échanges de vues avec les interlocuteurs suivants:

STATEC	25 juillet 2001
Ministère de la Justice, Ministère du Travail et de l'Emploi et Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse	7 août 2001
CEPS-INSTEAD et M. le Professeur Gérard Trausch	12 septembre 2001
Union des Entreprises Luxembourgeoises	17 septembre 2001
Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale	18 septembre 2001
Ministère de l'Education nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports	20 septembre 2001
Ministère des Classes moyennes, du Logement et du Tourisme et Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	3 octobre 2001
Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	16 octobre 2001
Ministère de l'Economie, de l'Energie et des Transports	19 octobre 2001
Ministère de la Promotion féminine	23 octobre 2001
Commissariat du Gouvernement aux Etrangers	23 octobre 2001
Ministère du Travail et de l'Emploi et Administration de l'Emploi	26 octobre 2001
Mouvement écologique, Natura et Lëtzebuerger Natur- a Vulleschutzliga	25 octobre 2001
SESOPI, Caritas, CLAE, ASTI	26 octobre 2001
Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics, Chambre des Employés Privés et Chambre de Travail	10 décembre 2001
Conseil National pour Etrangers	30 janvier 2002

Sur base de ces échanges de vues, la Commission a élaboré un rapport intermédiaire qui a été adopté à la majorité des voix en sa réunion du 17 juillet 2002. Par la suite, ce rapport intermédiaire fut transmis aux associations invitées pour prise de position.

Lors de sa réunion du 26 février 2003, la Commission a analysé les réponses écrites des associations ayant répondu à la demande de prise de position. Celles-ci ont été invitées à un hearing public en date du 7 mars 2003 et ont disposé chacune d'environ 15 à 20 minutes pour présenter les principaux points de

¹ *Note terminologique:* La terminologie employée dans le présent rapport n'est pas une terminologie scientifiquement et juridiquement précise à tous les égards. Concernant par exemple les migrants involontaires, le vocabulaire employé diffère de celui des conventions internationales en la matière. La Commission a en effet utilisé une terminologie plus courante et privilégié ainsi l'approche politique du phénomène de l'immigration au Luxembourg par rapport à une approche juridique et définitoire de certains aspects particuliers.

leur prise de position écrite. Ensuite, chaque député a eu la possibilité de demander le cas échéant des clarifications sur certains points évoqués ou non dans les positions écrites.

Des représentants des associations suivantes ont participé au hearing:

- l'ASTI, le LCGB, l'OGBL et le SESOPI,
- la Fondation Caritas,
- le Conseil National pour Etrangers et
- l'UEL.

Les orateurs ont insisté sur la nécessité d'une approche globale en matière d'immigration et ont salué l'intention d'actualiser la loi de 1972. Les débats avec les députés portaient sur les accords de main-d'œuvre et les permis de travail, la question des langues, les frontaliers, l'esprit d'entreprise, la scolarisation des enfants des immigrants, la participation des non-Luxembourgeois à la vie publique et la globalisation.

L'étude du STATEC et du CEPS/INSTEAD sur les dépenses des salariés frontaliers au Luxembourg a été présentée par les auteurs à la Commission le 24 janvier 2003. En plus, il y a eu une entrevue avec le STATEC sur le développement démographique de la Grande Région le 22 avril 2003.

Vu le changement sur le marché du travail, les besoins de l'économie et les accords de main-d'œuvre éventuels à envisager avec les pays candidats, la Commission s'est réunie pour un échange de vues avec M. le Ministre du Travail et de l'Emploi en date du 28 mars 2003.

En date du 2 mai 2003, la Commission a rencontré une délégation de jeunes dans le cadre de la campagne „Images et paroles d'avenir – migrations: les enjeux!“, organisée par l'ASTI et le CDAIC. En raison de la variété des sujets évoqués lors de la présentation introductive par les jeunes une concentration sur certains thèmes s'imposait. Outre la question de la double nationalité, la scolarisation et les activités de loisir, les invités ont abordé la question de l'usage de la langue luxembourgeoise. Les jeunes relataient leurs expériences au niveau des cours de langue luxembourgeoise (enseignée au lycée seulement en classe de septième), de la langue utilisée par les enseignants (normalement celle dans laquelle le cours doit se faire), des connaissances linguistiques demandées pour la recherche d'un emploi, du luxembourgeois comme langue courante et finalement de l'emploi du luxembourgeois dans le monde de travail.

La Commission tient à remercier tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité et leur précieuse contribution aux travaux de la Commission et à la préparation du débat d'orientation.

Le présent rapport a été discuté et adopté majoritairement lors de la réunion du 4 février 2004.

*

II. INTRODUCTION

Personne n'ignore que le Grand-Duché de Luxembourg a connu une mutation d'un pays d'émigration, qu'il était encore à la moitié de l'avant-dernier siècle, en un pays d'immigration à la fin de l'avant-dernier siècle. Aujourd'hui, le Luxembourg est l'Etat membre de l'Union européenne qui connaît le taux le plus élevé de résidents non nationaux. Par ailleurs, depuis quelques décennies, le taux des travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg ne cesse d'augmenter.

Les étrangers, originaires de plus de 140 pays différents, étaient de 162.300 en 2001, ce qui constitue une augmentation de 69% en deux décennies. Leur importance numérique au sein de la population résidente du Grand-Duché est passée en 20 ans de 26% à 37%. Pendant ce temps, les Luxembourgeois n'ont connu qu'une faible augmentation qui provient presque exclusivement de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par les étrangers. En outre, il y a les quelques 100.000 frontaliers qui viennent travailler chaque jour au Grand-Duché.

Ces quelques chiffres illustrent bien l'importance croissante des étrangers dans la société grand-ducale et surtout sur le marché du travail et expliquent la nécessité d'un nouveau débat approfondi sur les défis et la politique d'immigration et d'intégration des étrangers après les débats dans les années 70 lors du vote des lois concernant l'entrée, le séjour, le contrôle médical et l'emploi des travailleurs étrangers et concernant l'action sociale en faveur des étrangers. L'arsenal législatif a été modifié ou complété par la loi de 1993 concernant l'intégration et l'action sociale en faveur des étrangers, par la loi

antidiscriminatoire, par la nouvelle loi sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et des lois fixant les modalités de participation des non-Luxembourgeois aux élections communales.

Une politique d'immigration devra avant tout s'intéresser à l'accueil et l'intégration des travailleurs étrangers, au nombre des travailleurs dont l'économie a besoin à l'avenir, à la baisse de la fécondité, au vieillissement accru de la population, au logement, au problème des langues, à l'éducation des enfants étrangers, aux permis de séjour et de travail et au besoin d'une immigration contrôlée.

Il semble indiqué de distinguer par la suite entre les frontaliers, l'immigration en provenance des pays de l'UE et l'immigration des pays tiers, la dernière étant la seule susceptible de pouvoir être affectée par la politique et la législation d'admission sur le territoire, même si l'immigration UE est de loin numériquement la plus importante. Cependant, il faudrait éventuellement inclure les citoyens européens dans les programmes d'accueil et d'intégration.

De plus, il faut considérer l'immigration communautaire dans le contexte de l'adhésion des nouveaux Etats membres de l'Europe centrale et orientale et de la politique migratoire définie depuis le sommet de Tampere et élaborer une position nationale sur les projets concernant la politique d'immigration de la Commission européenne.

Enfin, il faut étroitement lier le débat sur l'immigration à l'insertion et l'intégration économique, sociale et politique des migrants. La question des langues parlées au Luxembourg est forcément parmi les plus discutées dans ce débat. L'analyse de la composition nationale et linguistique de la population étrangère actuelle et future facilitera et conditionnera la définition d'une politique d'intégration, nécessaire à la cohésion sociale.

*

III. LA REALITE ACTUELLE EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'INTEGRATION DES ETRANGERS

1. L'évolution démographique du Luxembourg

1.1. Une croissance spectaculaire de la population liée à la croissance de l'économie

La population totale du Grand-Duché au cours des 30 dernières années a connu l'augmentation la plus forte de tous les Etats membres de l'Union européenne. Le Luxembourg compte selon les estimations annuelles² du STATEC 448.300 habitants, dont 170.700 étrangers, ce qui revient à 38,1% de la population totale. La relation entre Luxembourgeois et non-Luxembourgeois sur le marché de travail s'est toutefois inversée, ce qui s'explique par l'afflux massif de travailleurs frontaliers.

L'ouverture économique s'est développée parallèlement à l'ouverture démographique. Depuis l'époque du Zollverein et le démarrage foudroyant de la sidérurgie (1870-1890) jusqu'à nos jours, le Luxembourg a dû recourir à une main-d'œuvre étrangère pour satisfaire les besoins de l'économie. La demande de main-d'œuvre dépasse largement l'offre sur le marché du travail luxembourgeois.

Il convient d'effectuer une comparaison – liée à la population étrangère active – vers le début et à la fin du 20^e siècle. En 1913, la sidérurgie, le secteur de pointe de l'époque, occupait 76,3% de non-Luxembourgeois par rapport à 49% en 1999. Le secteur financier, le secteur moteur actuel, occupe 66% d'étrangers. Ces deux pourcentages sont comparables, mais ce qui est différent, c'est le nombre global des résidents étrangers: 15,3% en 1910 et 37,3 % en 2001.

Après 1960, l'immigration augmente. Son évolution reste contenue pendant vingt ans, mais les années 1980 à 1990 se caractérisent par une accélération remarquable de l'immigration. Il est frappant de constater que la relative stagnation de la population luxembourgeoise – elle baisse même de 3,2% entre 1966 et 1991 – par rapport à l'explosion de la population étrangère qui augmente de 101%.

Actuellement la population luxembourgeoise n'augmente toujours que très légèrement tandis que la part des étrangers dans la population totale atteint environ 37,6 % en 2002.

² En date du 1^{er} janvier 2003. Source: STATEC.

Depuis 1991, il y a eu une forte augmentation de la population étrangère résidente. Ainsi, constate-t-on une hausse de 37% des citoyens européens résidents et un accroissement spectaculaire de 245% des résidents non communautaires, ce qui équivaut à environ 16.500 personnes de plus. Ce phénomène est imputable entre autres à l'afflux de réfugiés de guerre de la région des Balkans dans les années 90. Au total, il y a eu une hausse de 47% entre 1991 et 2001. En 1996, la population active globale du pays était constituée de 46% de Luxembourgeois et de 54% d'étrangers, alors qu'en 2001, le rapport est de 36,9% de Luxembourgeois et de 63,1% d'étrangers. Dans deux communes du Grand-Duché, les étrangers sont plus nombreux que les Luxembourgeois, à savoir Luxembourg-Ville et Larochette. Beaucoup d'étrangers vivent aussi dans les communes autour de Luxembourg-Ville, le long de la Route du Nord et dans le Bassin Minier.

Tableau 1: Population totale et étrangère au Luxembourg de 1971 à 2003

<i>Année</i>	<i>Population</i>	<i>Population étrangère</i>	<i>En %</i>
1871	197.528	5.872	3,0
1875	205.158	5.895	2,9
1880	209.570	12.543	6,0
1885	213.283	16.149	7,6
1890	211.088	17.990	8,5
1895	217.583	20.026	9,2
1900	235.954	28.998	12,3
1905	246.455	32.339	13,1
1907	250.911	36.785	14,7
1910	259.891	39.723	15,3
1922	260.767	33.436	12,8
1927	285.524	48.333	16,9
1930	299.993	55.831	18,6
1935	296.913	38.369	12,9
1947	280.992	29.142	10,4
1960	314.889	41.516	13,2
1966	334.790	56.733	16,9
1970	339.841	62.504	18,4
1981	364.602	95.789	26,3
1991	384.634	114.152	29,7
1995	406.600	132.500	32,6
1999	429.200	152.000	35,4
2000	435.700	159.400	36,6
2001	441.300	164.700	37,3
2002	444.050	166.720	37,5
2003	448.300	170.700	38,1

Source: STATEC

La croissance spectaculaire de la population est une des conséquences d'un besoin constant et élevé en main-d'œuvre sur le marché du travail luxembourgeois. Le STATEC affirme qu'un „*bilan sur la période 1960-2001 montre de façon parfaitement claire que l'offre de travail des personnes habitant le Grand-Duché a donc progressé grâce à la fois à une féminisation de la population active et à une immigration nette très importante qui a pris des dimensions inconnues dans d'autres pays*³“.

Jusqu'à environ 1954, les immigrants n'ont que des contrats de travail de courte durée et ainsi leurs migrations corrélèrent avec la conjoncture économique en quittant le Luxembourg en cas de revirement conjoncturel. Dans les années '60 et '70, des accords de main-d'œuvre ont été conclus avec le Portugal et l'ancienne Yougoslavie. Sans l'apport de la main-d'œuvre étrangère, l'industrialisation se serait déroulée différemment et peut-être pas dans la même ampleur. Ceci est aussi vrai en ce qui concerne l'importance de la place financière. La population étrangère résidente a ainsi indubitablement contribué au développement économique et social du pays⁴. En 1991, 2.241 immigrants d'origine yougoslave s'étaient légalement établis au Luxembourg.

Lors de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne à la Communauté européenne, le Luxembourg avait négocié un régime transitoire pour l'application de la libre circulation des travailleurs espagnols et portugais. Ce régime qui devait initialement durer jusqu'au 1er janvier 1996 a finalement été aboli le 1er janvier 1993. Les craintes initiales d'un afflux massif de travailleurs immigrés suite à la levée des barrières à la libre circulation étaient donc non fondées.

Jusqu'aux années 80, il existait une corrélation entre le PIB et l'immigration nette, tandis qu'après l'écart se creuse. A ceci s'ajoutait aussi l'arrivée simultanée des frontaliers qui n'a cessé d'augmenter⁵. Par contre, des problèmes de politique générale résultent de l'augmentation de la population totale: ceux-ci concernent le transport, le logement, les infrastructures culturelles et sociales et l'intégration de la population immigrée.

Au 1er janvier 2003, la communauté étrangère se compose comme suit:

Tableau 2

Portugal	36,0%
France	12,6%
Italie	11,1%
Belgique	9,3%
Allemagne	6,0%
Royaume-Uni	2,7%
Pays-Bas	2,1%
Espagne	1,7%
Danemark	1,2%
Autres	18,4%

Source: STATEC

Les chiffres bruts ne font cependant pas ressortir le fait que la nature de l'immigration a aussi profondément évolué. Avant la Deuxième Guerre Mondiale, il s'agissait avant tout de travailleurs venant au Luxembourg de façon non accompagnée, qu'ils fussent célibataires ou non, pour gagner de l'argent en vue de permettre à leur famille restée au pays d'origine de survivre et en vue de rejoindre ce pays d'origine par la suite. Or, depuis la Deuxième Guerre Mondiale, grâce aux dispositions relatives au regroupement familial, les immigrants sont venus de plus en plus souvent accompagnés de leur famille

3 STATEC: Bulletin du STATEC, No 1-03, p. 16.

4 Trausch, Gérard: Texte présenté à la Commission spéciale: *Immigration au Luxembourg*, 12 septembre 2001, p. 3.

5 Langers, Jean: *Immigration: Documentation établie par le STATEC*, p. 10.

ou se sont faits rejoindre par la suite. Un besoin d'intégration de plus en plus fort s'est fait ressentir, notamment dans le chef des deuxième et troisième générations.

1.2. La fécondité, le vieillissement de la population et l'immigration

L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF)⁶ est tombé de 4,5 au cours de la période 1901/03 à environ 1,8 entre 1997 et 1999. Le minimum a été atteint vers 1985/87 avec un taux de 1,4. L'indicateur de fécondité est globalement resté inférieur à 1,5 entre 1976 à 1987. A noter qu'actuellement des pays comme l'Italie (ICF de 1,2) et l'Espagne (ICF de 1,2) – jadis connus pour leurs taux de natalité élevés – ont des indicateurs conjoncturels de fécondité inférieurs à celui du Luxembourg où les années 1990 étaient d'ailleurs marquées par un regain de fécondité.

L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) des Luxembourgeoises est passé de 1,8 en 1970 à 1,6 en 2002. Celui de la population étrangère a baissé de 2,4 à 1,8, ce qui nous indique un rapprochement du comportement démographique des habitants étrangers à celui de la population luxembourgeoise.

Tableau 3

Taux de natalité	1970	1980	1990	2000	2001	2002
Total	13,0	11,4	12,9	13,1	12,4	12
Luxembourgeois	11,3	9,6	12,1	10,6	9,8	10
Etrangers	20,5	16,9	14,9	17,3	16,6	16

Source: STATEC

D'après l'étude du STATEC, les excédents migratoires presque toujours positifs combinés avec une natalité en nette progression conduisent à un accroissement constant du nombre de résidents étrangers, tandis que la population de nationalité luxembourgeoise ne varie guère⁷.

Le taux d'accroissement naturel s'est stabilisé dans les années 1990-2000 à 4.00. En revanche, le taux d'immigration nette est de 8.00, ce qui revient à un taux d'accroissement total de 12.00 en l'an 2000.

Comme le souligne le Professeur Gérard Trausch, „ce qui est frappant, c'est la quasi-stagnation de la population luxembourgeoise – baisse de 3,2% entre 1966 et 1991 – face à une explosion de la population étrangère (augmentation de 101%). Au doublement de la population étrangère (en 25 ans) correspond une baisse de la population luxembourgeoise⁸.“

La population étrangère est en général plus jeune que la population luxembourgeoise, mais cette population étrangère vieillit aussi. Ainsi, le nombre de Luxembourgeois de 60 ans et plus a-t-il augmenté de 6% entre les recensements de 1981 et 1991 et celui des personnes étrangères de 57%. Ce pourcentage comprend à la fois l'effet du vieillissement de la population étrangère résidente et l'effet de l'immigration d'une population étrangère plus âgée. Toutefois, les nombres absolus restent largement favorables à la population étrangère.

⁶ L'indicateur conjoncturel de fécondité est encore appelé „somme des naissances réduites“: c'est la descendance finale dans une génération fictive qui aurait, à chaque âge successif, la fécondité empruntée à chacune des trente-cinq générations (15 à 49 ans) réelles observées une année donnée. Les chiffres constituent des estimations.

⁷ STATEC: Bulletin du STATEC, No 1-03, p. 20.

⁸ Trausch, Gérard: Texte présenté à la Commission spéciale: *Immigration au Luxembourg*, 12 septembre 2001, p 3.

Tableau 4: Population totale par groupe d'âge au 1er janvier 2003

<i>Groupe d'âge</i>	<i>Population totale</i>	<i>Luxembourgeois</i>	<i>Etrangers</i>
Tous âges	448.300	277.600	170.700
0- 4 ans	27.936	14.405	13.531
5- 9 ans	29.015	16.750	12.265
10-14 ans	27.505	16.789	10.716
15-19 ans	25.162	15.765	9.397
20-24 ans	25.937	15.527	10.410
25-29 ans	30.204	14.323	15.881
30-34 ans	36.902	17.836	19.066
35-39 ans	39.950	21.265	18.685
40-44 ans	36.758	21.693	15.065
45-49 ans	32.783	20.793	11.990
50-54 ans	28.578	17.931	10.647
55-59 ans	23.912	15.986	7.926
60-64 ans	20.769	15.472	5.297
65-69 ans	18.345	14.400	3.945
70-74 ans	17.723	14.852	2.871
75-79 ans	13.036	11.209	1.827
80-84 ans	7.758	6.937	821
85-89 ans	4.020	3.729	291
90 + ans	2.007	1.938	69

Source: STATEC.

La question se pose si l'immigration peut résoudre les problèmes démographiques liés au vieillissement de la population luxembourgeoise. A cet égard la composition par tranche d'âge de la population étrangère est décisive. L'immigration concerne en grande partie des personnes en âge actif. Les personnes âgées sont peu présentes parmi les étrangers, sauf chez les Allemands, les Néerlandais et les Italiens dont l'immigration est relativement ancienne.

Tableau 5: Mouvement naturel et migratoire de la population

<i>Année</i>	<i>Naissances</i>	<i>Décès</i>	<i>Excédent naturel</i>	<i>Excédent migratoire</i>	<i>Excédent total</i>	<i>Population au 31.12</i>
1900	7.037	5.109	1.928	1.368	3.296	234.861
1910	7.065	4.321	2.744	- 637	2.107	259.027
1920	5.621	3.404	2.217	- 2.530	- 313	260.655
1930	6.377	3.876	2.501	2.533	5.034	299.782
1940	3.959	3.580	379	- 6.339	- 5.960	293.000
1950	4.116	3.401	715	1.123	1.838	296.506
1960	5.019	3.716	1.303	538	1.841	314.889
1970	4.411	4.154	257	1.043	1.300	339.800
1980	4.169	4.113	56	1.359	1.415	364.850
1990	4.936	3.773	1.163	3.942	5.100	384.000
2000	5.723	3.754	1.969	3.644	5.600	441.300
2001	5.459	3.719	1.740	3.311	5.051	444.050
2002	5.345	3.744	1.601	2.649	4.250	448.300

Source: STATEC.

1.3. Les naturalisations et les options de la nationalité luxembourgeoise

Alors qu'en 1970, 173 personnes, toutes nationalités confondues, se sont fait naturaliser, ce chiffre n'a augmenté selon le STATEC que très légèrement à 207 personnes en 2001. La majorité de celles-ci étaient des Italiens (46 personnes), suivis par les Belges (23 personnes), les Allemands (15 personnes), les Français (10 personnes) et les Néerlandais (7 personnes). Un peu plus de personnes ont opté pour la nationalité luxembourgeoise en 2001: 289 personnes, dont 59 Italiens, 30 Allemands, 23 Français, 16 Belges et 6 Néerlandais. En 1970, le nombre d'options de nationalité s'élevait à 366.

Si on additionne les naturalisations et les options, on constate que la somme est restée plus ou moins constante au long des 30 dernières années. En 1970, elle s'élevait à 539 et en 2001 à 496 personnes. Le nombre des naturalisations et d'options est donc sans corrélation avec le nombre croissant d'immigrants. Il convient de noter que les enfants mineurs acquièrent la nationalité luxembourgeoise en même temps que leur père ou (et) la mère, sans pour autant apparaître dans les statistiques. Leur nombre peut être estimé à +/- 15% par rapport aux personnes ayant acquis la nationalité luxembourgeoise. Force est de constater que l'obtention de la nationalité luxembourgeoise ne constitue pas un choix primordial pour un nombre d'immigrés, ce qui peut être lié au fait que le statut de citoyen européen octroie déjà de nombreux droits et obligations aux citoyens communautaires résidant dans un pays membre.

Globalement, pour 113.747 citoyens européens, l'on constate 5.006 naturalisations et options (soit une naturalisation ou option pour 22,5 habitants en 10 ans ou une pour 225 habitants par an). Par contre, pour 13.617 ressortissants de pays tiers il y a eu 1.257 naturalisations et options (soit une pour 11 habitants sur 10 ans ou une pour 110 habitants par an). Une analyse plus détaillée montre que le rapport est encore plus frappant pour les naturalisations : pour 113.747 habitants européens il y a eu 1.488 naturalisations, soit une pour 757 par an. Par contre, pour 13.617 habitants de pays tiers il y a eu 745 naturalisations soit par an un pour 182, soit quatre fois plus. En guise de conclusion, on constate que les citoyens ressortissants communautaires accèdent moins souvent à la nationalité luxembourgeoise que les ressortissants des pays tiers ce qui s'explique par le fait qu'ils ont beaucoup moins d'intérêts de se faire naturaliser en raison de leurs facilités de voyager, facilités d'obtenir des papiers d'identité, protections résultant du droit communautaire. Par contre, les ressortissants des pays tiers font souvent usage des possibilités offertes par l'accès à la nationalité, car ils ne pensent pas retourner dans leur pays d'origine (ressortissants en provenance de pays économiquement faibles). En outre, la nationalité luxembour-

geoise leur offre de nouvelles possibilités sur le marché du travail et ils ne seront plus obligés de renouveler régulièrement leurs papiers.

2. La composition actuelle de la population du pays

2.1. Les groupes d'étrangers

L'immigration vers le Luxembourg est caractérisée essentiellement par sa **dimension communautaire**: les ressortissants de l'UE représentent 87% de la population étrangère du Luxembourg. En 2001, la communauté étrangère la plus importante (36%) est la communauté portugaise, suivie de loin par la communauté française (12,3%) et la communauté italienne (11,7%).

Les ressortissants **non communautaires** représentent aujourd'hui seulement 5% de la population totale du pays. Les ressortissants de l'ancienne Yougoslavie, les Américains du Nord et les Capverdiens forment les plus grandes communautés de pays tiers implantées au Luxembourg⁹. Les chiffres du STATEC montrent qu'en 2001 4,6% de la population étrangère sont d'origine yougoslave (y compris les Kosovars), 1,5% viennent de la Bosnie-Herzégovine et seulement 1% sont des Capverdiens¹⁰.

Cependant, cette immigration conjoncturelle est accompagnée d'une immigration structurelle depuis les années 1960, qui se constitue d'un nombre plus important de femmes, d'enfants et de personnes âgées à travers le regroupement familial.

A partir de l'effondrement des régimes communistes de l'Europe de l'Est et de l'éclatement violent de l'ancienne Yougoslavie, l'arrivée de **réfugiés de guerre** a pris une dimension non négligeable. Leur importance numérique réelle reste cependant difficile à établir. Ces migrants constituent un autre groupe d'immigrants au Luxembourg.

Avec le vote de la loi sur l'asile et l'opération de régularisation des sans-papiers lancée en 2001, ce volet a déjà été largement couvert par une action politique adéquate. Le Luxembourg s'est donné des lignes directrices en ces matières et restera une terre d'accueil pour les personnes ayant besoin d'une protection.

2.2. Les motifs à la base des migrations

2.2.1. Les théories sur l'origine de la migration

Dans la théorie économique et sociologique, il existe différentes théories sur l'origine de la migration. Par après, nous voulons donner un bref aperçu sur les théories principales.

Longtemps le modèle d'**équilibre néoclassique des échanges internationaux** prédominait la discussion scientifique. On divise les Etats dans deux groupes de pays: Ceux qui disposent beaucoup de main-d'œuvre, mais de peu de capitaux et ceux, à l'opposé, où la main-d'œuvre est relativement rare, alors que les capitaux existent en excès. Les salaires se maintiennent à des niveaux relativement bas dans le premier groupe de pays, l'inverse étant vrai pour le second, d'où des déplacements des facteurs de production capital et travail. Le travail afflue dans les pays à niveau de rémunération élevé, les capitaux cherchant à s'investir là où des salaires relativement bas peuvent assurer une meilleure rentabilité. Par conséquent, une offre du travail plus importante dans les pays à hauts salaires va entraîner une baisse généralisée du niveau des salaires. L'émigration, en raréfiant l'offre dans les pays à bas salaires, aura pour effet de les faire augmenter. Au bout d'un certain temps, les niveaux respectifs des salaires deviennent égaux. Il y aurait donc équilibre et les migrations cesseraient. En réalité, de tels scénarios ne se produisent guère, même si parfois des mouvements correspondant aux tendances mises en avant par cette théorie peuvent être observés. Cette théorie se place sur le plan macroéconomique.

Suite à une sorte d'**analyse coût-bénéfice**, une personne constate qu'elle a intérêt à émigrer en raison d'un rendement monétaire positif. Les gens choisissent de partir dans des régions où ils seront plus productifs compte tenu de leurs capacités. Mais avant de pouvoir toucher les salaires plus élevés engendrés par une plus grande productivité, un certain nombre d'investissements de toutes sortes sont néces-

⁹ Chesnais, Jean-Claude, Calot, Gérard: *L'évolution démographique au Grand-Duché du Luxembourg*, avril 1991, Paris, dans: *Document d'information et de revendication sur la politique d'immigration de la Caritas*.

¹⁰ STATEC: *Migrations 2000-2002*.

saies. On peut citer, entre autres, le coût du déplacement, les efforts et dépenses nécessaires pour l'apprentissage de langues étrangères et l'assimilation d'une nouvelle culture, le coût psychologique du déracinement. Si de par leurs capacités individuelles, comme le niveau d'instruction, les coûts de la migration engendrés p.ex. par l'apprentissage d'un nouveau métier sont réduits, le rendement net de l'émigration s'accroît, et par là, la probabilité d'émigrer. Dans le cadre de cette théorie, les gouvernements des pays d'émigration et d'immigration peuvent agir sur l'ampleur des flux migratoires en prenant des mesures augmentant (ou abaissant) les coûts ou les gains attendus.

Une version continue de la dernière théorie est proposée par les „**New economics of migration**“ où la décision d'émigrer ne se prend plus au niveau de l'individu, mais à celui de la famille ou de toute autre communauté plus large. Il s'agit de maximiser collectivement les revenus escomptés et de minimiser les risques pouvant affecter le bien-être de la communauté. Dans les pays en voie de développement où les mécanismes institutionnels pour couvrir certains risques (sécurité sociale, assurance) font très souvent défaut, l'émigration constituerait un instrument de diversification des risques.

D'autres théories ne focalisent pas les choix des individus ou des familles dans les pays d'émigration, mais mettent l'accent sur la demande de main-d'œuvre émanant des sociétés industrielles modernes.

Suivant la théorie des „**pull factors**“, l'immigration est due à des politiques de recrutement systématique initiées par les employeurs ou (et) les gouvernements des pays d'immigration. Ainsi, l'immigration ne serait-elle pas due aux „**push factors**“ (exemples: salaire modéré dans le pays d'accueil et chômage important dans le pays d'origine), mais aux „**pull-factors**“ comme, à titre d'exemple, des „**Green Card**“.

Selon la théorie du **marché du travail dual**, l'immigration serait liée à la segmentation du marché du travail. À côté d'un marché du travail primaire où une main-d'œuvre qualifiée, bien rémunérée et bénéficiant d'emplois stables, travaille sur des équipements performants, il existerait un marché secondaire employant une main-d'œuvre peu qualifiée dans des secteurs faiblement capitalistiques et où, en plus, les conditions de travail sont souvent dures et les salaires plutôt modestes. Comme les nationaux cherchent à quitter ces secteurs peu attrayants, il existe une demande permanente pour des travailleurs prêts à accepter les emplois du marché secondaire. Cette demande ne pourrait être satisfaite qu'en recourant à des immigrés.

D'autres chercheurs ont mis en avant le concept du „**social labelling**“. Certains emplois occupés majoritairement par des immigrés seraient typés et les nationaux n'en voudraient plus. Ce ne serait la profession ou la branche en elles-mêmes qui exerceraient un effet de répulsion sur les nationaux, mais le fait que l'on y trouve surtout des immigrés.

2.2.2. *L'attrait du Luxembourg*

Généralement, les principales raisons des immigrés d'émigrer de leur pays d'origine sont entre autres: une croissance économique faible, une répartition inégale des revenus, une surpopulation étroitement liée à une forte croissance démographique, des taux élevés de chômage, des conflits armés et des épurations ethniques, des violations des droits de l'homme, des persécutions, des catastrophes naturelles (la dégradation de l'environnement en général) ainsi qu'un faible niveau de gouvernance dans leur pays d'origine.

Ainsi, la sécurité et l'amélioration de la situation socio-économique dans le pays d'accueil sont-ils les principaux facteurs d'attrait. À cause de la pénurie de travailleurs hautement et faiblement qualifiés, les pays de l'Europe se tournent de plus en plus vers les marchés de l'emploi des pays en développement pour le recrutement. Ces personnes recrutées ont besoin de conseils et d'une aide pratique.

L'évolution positive d'un pays en développement peut – dans un premier temps – renforcer les migrations internationales parce qu'un nombre de personnes acquiert les moyens d'émigrer, mais ne trouve pas encore de perspectives satisfaisantes dans leur pays. En général, ce phénomène (intitulé „**rebond migratoire**“) diminue ultérieurement¹¹.

¹¹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/133207.htm>.

L'attrait du Luxembourg s'explique essentiellement par trois éléments:

- Le marché du travail luxembourgeois a un **besoin constant et élevé en main-d'œuvre**. Les salaires sont nettement supérieurs à ceux des régions limitrophes et des pays du Sud de l'Union européenne. Il s'ensuit que le Grand-Duché est un pôle d'attraction, notamment pour les régions frontalières connaissant des taux de chômage élevés, ce qui explique l'évolution du nombre des frontaliers.
- De surcroît, la „**théorie des réseaux**“ joue un rôle important en matière d'immigration. Ainsi par exemple, un immigré portugais, capverdien ou yougoslave retrouve au Luxembourg une communauté d'origine plus ou moins importante, ce qui évite qu'il se sente isolé dans un pays inconnu. Cette théorie fonctionne aussi au niveau des connaissances plus ou moins proches (voisins du même village, amis, membres de la famille). Elle s'applique aussi dans le cadre d'une entreprise occupant essentiellement une main-d'œuvre frontalière: un poste devenu vacant peut être occupé par une connaissance d'un employé déjà engagé.
- Enfin, le Luxembourg est devenu une **société multiculturelle**, à cheval entre les cultures germanique et française. Le bilinguisme remonte au Moyen Age, auquel s'ajoute l'apport culturel italo-portugais.

Par conséquent, les immigrants ne sont pas venus, ni ne viennent actuellement, au Luxembourg pour les mêmes raisons. De fortes différences existent entre ceux qui se trouvent dans une situation où ils recherchent un emploi, respectivement un meilleur emploi qu'ils ne pourraient trouver dans leur pays d'origine et ceux qui fuient leur pays à cause d'une guerre (réfugiés). Toujours est-il que la grande majorité des immigrants qui viennent au Luxembourg constitue des travailleurs étrangers, suivis ou accompagnés très souvent par d'autres membres de leur famille, même si le nombre des réfugiés et des demandeurs d'asile ne cesse de croître depuis environ une décennie.

2.3. Les formes d'immigration

L'immigration prend diverses formes:

- **l'immigration saisonnière**: elle se concrétise soit par l'attribution d'un permis de travail A à durée limitée, soit par une procédure d'embauche simplifiée;
- **l'immigration temporaire**: elle se concrétise par l'attribution d'un ou de plusieurs permis de travail A à durée limitée;
- **l'immigration d'établissement**: elle se concrétise au niveau du travail par l'octroi d'un permis de travail C à durée illimitée et au niveau du séjour par l'octroi d'une carte d'identité d'étranger.

L'immigration saisonnière a acquis une importance certaine notamment dans les secteurs de l'agriculture et de la viticulture, par exemple par l'utilisation de la main-d'œuvre polonaise pendant les vendanges par le biais d'une procédure simplifiée, qui répond d'ailleurs au profil de cette immigration, organisée le plus souvent autour du congé annuel des personnes qui se procurent un revenu pendant quelques semaines avant de retourner dans leur pays d'origine.

2.4. Les perspectives d'avenir

De nombreuses projections et extrapolations visent l'évolution future de la population.

1. Ainsi, en 1995, M. Jean LANGERS du **STATEC** a retenu trois scénarios d'évolution de la population du Luxembourg sous certaines hypothèses de migration, de fécondité et de mortalité aboutissant à des populations de 438.000, 558.000 et 744.000 habitants respectivement (nombres arrondis). La population luxembourgeoise en valeurs relatives serait alors de 57%, 45% et 41% respectivement.

2. Une estimation du **World Population Data Sheet 2001** (Population reference bureau, Washington DC, dirigée par Gilles PISON de l'INED) indique pour le Luxembourg une population totale de 560.000 habitants en 2025. Cette estimation prend comme point de départ une population de 450.000 habitants en 2001.

L'augmentation serait de 110.000 unités (ou 24%), c'est-à-dire 4.583 personnes par an, nombre comparable à l'immigration annuelle de 4.174 habitants en moyenne entre 1991 et 1999. Au cours de la période examinée, cette évaluation prévoit même une légère baisse du nombre des Allemands et des Belges, par rapport à une croissance d'environ 8% de la population française.

Si le même accroissement de la population est retenu pour la période 2025-2050, la population totale du Luxembourg atteindrait dans un demi-siècle 670.000 habitants ou en d'autres mots le seuil de 700.000 résidents.

3. Le démographe Andreas **HEIGL** et le géographe Ralf **MAI** de l'Université de Bamberg ont établi une projection de la population des pays de l'Union européenne de 1995 à 2025 selon laquelle la population de notre pays passerait de 407.000 habitants à 516.000. D'après cette estimation, l'immigration en valeurs absolues serait de 109.000 personnes et de 3.633 par an, donc inférieure à la moyenne de 1991 à 1999 (4.174 personnes).

L'augmentation serait de presque 27% au Luxembourg, suivie d'une croissance de 13% pour les Pays-Bas et de 10% pour l'Irlande. La France arriverait à un taux de 9%, la Belgique à 6% et l'Allemagne à 3%. Si l'augmentation de la population de la période 2025 à 2050 était la même que celle de la période précédente de 1995 à 2025, le Luxembourg aurait 625.000 résidents en 2050.

Dans l'optique des deux experts, la cause de la croissance considérable de la population du Luxembourg serait simple: „*Der enorme Zuwachs Luxemburgs ist auf eine starke Zuwanderung zurückzuführen, bedingt durch die große Attraktivität als Wirtschafts- und Bankenstandorts und EU-Hauptstadt, wohingegen die Bilanzen der anderen Länder eher Folgen ihrer natürlichen Bevölkerungsentwicklung sind.*“

4. L'étude „L'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension“, confiée au **Bureau International du Travail** (BIT) et finalisée en février 2001, propose deux projections sur la période 2000 à 2050. Le premier scénario, considéré comme le plus „favorable“, la croissance de l'emploi passe de 263.000 à 666.000 personnes actives, ce qui correspond à un taux de croissance moyen de près de 2% sur un demi-siècle. L'afflux des frontaliers profiterait au marché de l'emploi: il y avait 88.000 frontaliers en l'an 2000, il y en aurait 316.000 en 2050, soit 228.000 personnes de plus qui traverseront les frontières du pays dans 50 ans. Cela correspondrait à 51% de la population active. Ce serait surtout l'immigration qui ferait augmenter la population de 439.000 à 780.000 citoyens résidents en fin de période. En 2050, il y aurait donc, en journée, environ 1,1 million de personnes vivant ou travaillant au Luxembourg.

Selon le deuxième scénario, intitulé „l'horreur économique“, l'hypothèse centrale, ici aussi, est l'évolution de l'emploi. Les experts du BIT supposent que le réservoir de main-d'œuvre serait épuisé et que donc la croissance serait bridée à 2% par an, ce qui constitue un taux très faible, comparé à la moyenne de la croissance du Luxembourg sur les 25 dernières années. Il y aurait 263.000 salariés et indépendants en 2000 et 259.000 en 2050, soit une légère baisse de l'emploi. La masse salariale augmenterait de 4% en moyenne, moins vite que dans le premier scénario. Cette croissance serait due à la progression de la productivité, supposée égale à 2% et de l'inflation qui s'élèverait à 2% par an au cours de la période de simulation.

5. D'une manière générale, toutes ces projections semblent s'orienter, dans la mesure où les coordonnées économiques de notre pays ne changent pas radicalement, vers une population de 600.000 à 750.000 habitants autour de 2050. Toujours est-il que des projections, qui se basent sur une évolution économique constante au cours d'un demi-siècle, ne sont pas fiables et la fragilité de l'économie globalisée devrait inciter à une grande prudence concernant les projections à long terme. Quelqu'un qui aurait voulu faire des prévisions pour 1950 en 1900 aurait prévu un autre développement que celui qui s'est vraiment présenté, partiellement dû aux deux guerres mondiales et à la crise économique mondiale au début des années 30. Ce n'est donc pas sans raison qu'on parle de projections. A partir d'un certain nombre d'hypothèses, on projette dans l'avenir plusieurs variables. Dans ce contexte, la définition allemande pour le terme projection semble adaptée: „Frühindikator für mögliche, spätere Entwicklung“.

Un autre problème avec les projections peut être traité avec l'exemple suivant: Actuellement, on observe que seuls les Portugais ont le profil du travailleur immigré classique: près de 90% d'entre eux occupent un travail manuel. En outre, on constate que les frontaliers originaires d'un des trois pays voisins occupent des emplois moins qualifiés que leurs compatriotes vivant au Grand-Duché. Pour une projection, il serait quand même très dangereux d'avoir une vision statique de cette répartition par qualification. Ainsi, peut-on observer chez les Portugais nés ou scolarisés au Grand-Duché qu'ils occupent des emplois mieux considérés dans la hiérarchie sociale.

3. Les flux migratoires actuels et le solde migratoire

Compte tenu des sorties – oscillant depuis 1996 entre 6.000 et 8.000 – l’excédent migratoire s’en dégageant tourne constamment autour de 3.500:

Tableau 6: L'évolution de l'excédent migratoire 1996-2002

<i>Année</i>	<i>Entrées</i>	<i>Sorties</i>	<i>Excédent migratoire</i>
1996	10.027	6.355	3.672
1997	10.423	6.591	3.832
1998	11.630	7.574	4.056
1999	12.794	8.075	4.719
2000	11.765	8.121	3.644
2001	12.135	8.824	3.311
2002	12.101	9.452	2.649

Source: STATEC

Tableau 7: Solde migratoire selon la nationalité

<i>Nationalité</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Allemagne	107	135	93
Belgique	443	579	349
France	1.185	821	492
Italie	220	144	- 13
Portugal	566	465	919
Autre UE	348	203	- 144
Autres	775	964	953
Total	3.644	3.311	2.649

Source: STATEC

L’année 2002 est caractérisée par une reprise de l’immigration portugaise, pourtant en régression depuis une dizaine d’années. De 2000 à 2002, les soldes migratoires des Belges et Allemands se maintiennent plus ou moins au même niveau¹². Les soldes ont le plus baissé chez la communauté française, qui est néanmoins la deuxième en ordre d’importance. Les excédents migratoires des Italiens et des ressortissants des autres Etats membres de l’UE sont aussi en baisse. Pour le moment, il n’y a pas de chiffres disponibles sur l’importance du regroupement familial. Quant à la population étrangère des pays tiers, les soldes positifs des Capverdiens, des Polonais et des Chinois sont à noter. Après avoir été proche de zéro en 2000 et 2001, le solde des personnes ayant le code de nationalité „YU“ est en nette progression en 2002 (environ + 200) d’où plus de 600 arrivées sont enregistrées.

Tout au long des années 90, le nombre de primo-arrivants choisissant de résider au Luxembourg tourne autour de 10.000.

Si on considère les flux migratoires selon l’âge, on constate que les immigrants peuvent majoritairement être considérés comme des personnes qui auront une longue carrière. Ainsi, les arrivants sont-ils pour environ un quart des immigrants âgés entre 25 et 34 ans. A partir du groupe d’âge 45-64, le nombre

¹² STATEC: Migrations 2000-2002.

des arrivées et départs se rapproche. Mais, en résumé, tous les groupes d'âges connaissent des soldes positifs dans les années 2000 et 2002.

Tableau 8: Flux migratoires selon l'âge

	<i>Groupes d'âges</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Arrivées	- 15	1.826	1.888	1.943
	15-24	2.570	2.422	2.397
	25-34	4.032	4.235	4.074
	35-44	1.862	1.994	2.073
	45-64	1.270	1.358	1.348
	65 +	205	238	266
	Total	11.765	12.135	12.101
Départs	- 15	1.327	1.353	1.614
	15-24	1.368	1.548	1.602
	25-34	2.443	2.620	2.940
	35-44	1.578	1.715	1.757
	45-64	1.203	1.334	1.305
	65 +	202	254	234
	Total	8.121	8.824	9.452
Solde	- 15	499	535	329
	15-24	1.202	874	795
	25-34	1.589	1.615	1.134
	35-44	284	279	316
	45-64	67	24	43
	65 +	3	-16	32
	Total	3.644	3.311	2.649

Source: STATEC

4. La législation actuelle en matière d'immigration et d'intégration

Le présent chapitre présente brièvement la législation en vigueur en matière d'immigration et d'intégration afin qu'il soit possible d'exposer par après des propositions y relatives. Depuis quelques années, des dispositions législatives n'existent pas seulement au plan national, mais aussi au niveau de l'Union européenne.

4.1. La législation nationale

Avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la compétence législative en matière d'immigration et d'intégration relevait exclusivement des législations nationales des pays. Le Luxembourg a ainsi légiféré depuis maintes années et a graduellement mis en œuvre une politique d'assistance à l'égard des immigrants.

4.1.1. Historique législatif

Le début d'une législation en matière d'immigration remonte à une loi du 30 décembre 1893. C'était cette loi qui déterminait les cas dans lesquels l'entrée et l'établissement au pays pourraient être refusés à un ressortissant étranger et qui énumérait les causes pouvant justifier son expulsion. Un arrêté

grand-ducal du 31 mai 1934, pris sur base d'une loi du 28 octobre 1920, destinée à endiguer l'immigration d'étrangers sur le territoire, a détaillé les conditions d'établissement des étrangers en les soumettant à l'obligation d'une carte d'identité. Cette dernière devait être sollicitée par tout étranger qui voulait résider au Grand-Duché pendant plus de trois mois.

Après la Deuxième Guerre Mondiale, une refonte de ces textes s'avérait nécessaire à cause des engagements pris du Grand-Duché dans le cadre d'organisations internationales telles que la Communauté économique européenne et le Benelux. Ainsi, fallait-il transposer en législation nationale les dispositions prises par la Communauté économique européenne¹³. En outre, une refonte législative s'imposait en vue d'unifier des dispositions souvent même contradictoires. Finalement, jusqu'à la loi du 28 mars 1972, aucune disposition légale concernant le contrôle médical des étrangers n'existait au Grand-Duché, sauf l'article 4 alinéa 4 de la loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique qui disait: „*Les étrangers qui se proposent d'établir leur résidence dans le Grand-Duché devront produire, en même temps que la déclaration prévue par l'article 1er de la loi du 30 décembre 1893, concernant la police des étrangers, un certificat de vaccination remontant à moins de dix ans*“.

4.1.2. *L'autorisation de séjour et le permis de travail*

Les travailleurs ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, de même que les travailleurs d'un Etat partie à l'Accord sur l'Espace Economique Européen, sont dispensés de l'autorisation de travail ministérielle. Le citoyen communautaire a donc le droit de se rendre dans un autre Etat membre de l'Union européenne sans avoir à remplir de formalités particulières. Il doit posséder une carte d'identité ou un passeport valable. Ce droit ne peut être limité que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

La loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée, le séjour, le contrôle médical des étrangers et de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère traite essentiellement des permis de travail, du contrôle médical et de l'entrée des étrangers. Pour résider et travailler légalement au Grand-Duché, les étrangers de pays tiers doivent être en possession d'une autorisation de séjour à délivrer par le Ministre de la Justice ainsi que d'un permis de travail à délivrer par le Ministre du Travail et de l'Emploi. Ces permis sont établis en fonction des besoins de l'économie qui ne peuvent être couverts moyennant application de la formule de la „préférence communautaire“.

a) Permis de séjour

Selon la loi du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, „*l'entrée et le séjour au Grand-Duché pourront être refusés à l'étranger:*

- *qui est dépourvu de papiers de légitimation prescrits et de visa si celui-ci est requis,*
- *qui est susceptible de compromettre la sécurité, la tranquillité, l'ordre ou la santé publique,*
- *qui ne dispose pas de moyens personnels suffisants pour supporter les frais de séjour et de voyage.*“

Dès son arrivée, l'étranger souhaitant séjourner au Luxembourg, est obligé de faire une déclaration d'arrivée auprès de l'administration communale où il désire s'établir. L'article 1er du règlement grand-ducal du 28 mars 1972 relatif aux formalités à remplir par les étrangers séjournant au pays, amendé le 18 septembre 1995, précise à cet égard que: „*Tout étranger, qui se propose de séjourner moins de trois mois dans le Grand-Duché, doit dans les 8 jours à partir de son arrivée, faire à l'autorité locale de la commune où il voudra fixer sa résidence, une déclaration à ces fins. En cas de changement de résidence, une nouvelle déclaration doit être faite dans le même délai à l'autorité locale de la commune où l'étranger fixe sa nouvelle résidence.*“

¹³ Règlement No 38/64 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et directive du Conseil du 25 mars 1964 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté.

Cette déclaration vaut comme „*autorisation de séjour jusqu'à ce qu'une décision du Ministre de la Justice soit intervenue mais tout au plus pour une durée d'un an à partir de la date de son émission.*“¹⁴ La carte d'identité d'étranger est délivrée par le Ministère de la Justice pour une durée de cinq ans à compter du jour de la délivrance. Elle pourra „*être établie pour une durée moindre si les circonstances l'exigent et notamment correspondre à la durée prévisible du séjour au pays*“¹⁵. Ces déclarations comprendront toutes les personnes étrangères qui vivent dans le ménage du déclarant ou demeurant avec lui, y compris ses domestiques étrangers.

Pour les étrangers résidant moins de trois mois au pays et n'exerçant pas d'activité lucrative, l'inscription dans les registres tenus par les logeurs, conformément à la législation sur la matière, tient lieu de déclaration d'arrivée (article 3). L'omission de faire la déclaration d'arrivée dans les délais prescrits est punissable d'une amende de 61,97 € à 247,89 €.

Pour ce qui est du renouvellement de la carte d'identité pour étrangers, le Ministère de la Justice en avise par écrit le titulaire trois mois avant l'expiration du titre d'identité en indiquant la procédure à suivre et les documents à produire. Le remplacement de la carte d'identité pour étrangers lors d'un changement de résidence doit se faire dans les huit jours suivant le déménagement.

b) Permis de travail

Selon la loi du 28 mars 1972, aucun travailleur non communautaire ne peut occuper un emploi salarié, manuel ou intellectuel sans y être autorisé. De plus, il ne peut changer ni de patron, ni de profession sans y être autorisé. Les personnes non communautaires mariées à des ressortissants communautaires non luxembourgeois n'ont pas besoin d'un permis de travail.

Les textes législatifs suivants règlent la procédure en matière d'octroi d'un permis de travail:

- le règlement CEE 1612/68 concernant la libre circulation des travailleurs
- la loi modifiée 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
- le règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers du Grand-Duché de Luxembourg

Concrètement, dans le cas d'une première demande, la demande en obtention d'un permis de travail pour un ressortissant non communautaire est à envoyer à l'Administration de l'Emploi (ADEM). Cette demande doit être accompagnée:

- d'une copie certifiée conforme du passeport pour autant qu'il s'agisse d'une personne non encore titulaire d'une autorisation de séjour,
- d'une lettre émanant de l'employeur et motivant l'engagement pour autant qu'il s'agisse d'une personne non encore titulaire d'une autorisation de séjour,
- d'une copie du contrat de travail.

L'ADEM instruit le dossier et émet un avis sur la disponibilité de main-d'œuvre prioritaire (ressortissants communautaires). Ensuite, le dossier est avisé par une commission consultative, composée de représentants du Ministère du Travail, du Ministère de la Justice, du Ministère de la Sécurité sociale, de l'Inspection du Travail et des Mines ainsi que de l'Administration de l'Emploi qui, outre l'avis de l'ADEM, analyse la demande en considération d'éléments spécifiques, tels le fait que le demandeur d'un permis de travail dispose ou non d'une autorisation de séjour, est marié à un ressortissant communautaire ayant fait valoir son droit à la libre circulation. Sur base des deux avis, le Ministère du Travail et de l'Emploi prend une décision. En principe, il se rallie à l'avis de la commission consultative.

En cas de renouvellement d'un permis de travail, le Ministère du Travail informe environ un mois avant l'expiration du permis de travail tant le titulaire du permis que son employeur qu'il y a lieu de présenter une demande de renouvellement du permis de travail (la première demande partiellement complétée se trouvant annexée à la lettre).

Selon l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, l'octroi

¹⁴ Article 4 du règlement grand-ducal du 28 mars 1972 relatif aux formalités à remplir par les étrangers séjournant au pays.

¹⁵ Article 6 du règlement grand-ducal du 28 mars 1972 relatif aux formalités à remplir par les étrangers séjournant au pays.

et le renouvellement du permis de travail peuvent être refusés au travailleur étranger 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 ressortissants des Etats membres à l'Union Européenne et des Etats parties à l'Accord sur l'Espace Economique Européen, conformément à l'article 1er du règlement CEE 1612/68 concernant la libre circulation.

En plus, le Ministère du Travail et de l'Emploi délivre généralement une autorisation de travail même si des demandeurs d'emploi appropriés, bénéficiant de la priorité à l'embauche sont disponibles sur place:

- aux détenteurs d'une carte d'identité d'étranger
- aux détenteurs d'une autorisation de séjour (à moins que l'intéressé ne soit venu au Luxembourg sur base d'une simple prise en charge pour rendre visite à un membre de famille); dans certains cas exceptionnels cependant, surtout lorsqu'il y a de sérieux doutes de la réalité du mariage, le Ministre du Travail et de l'Emploi se réserve le droit d'appliquer les règles du droit commun, du moins pour une période d'observation déterminée;
- aux cadres d'une entreprise multinationale transférés à Luxembourg.

Tableau 9: Nombre de décisions de délivrance et de refus des permis de travail durant l'année 2001

	<i>Permis A</i>	<i>Permis B</i>	<i>Permis C</i>	<i>Stagiaires</i>	<i>Temporaires (réfugiés)</i>	<i>Apprentis</i>	<i>Artistes</i>	<i>Refus</i>
Nationalité inconnue	50	11	15	0	0	1	0	5
Afrique	463	147	129	29	0	19	0	112
Amérique Latine	88	37	22	6	0	0	0	10
Amérique du Nord	215	58	45	14	0	2	0	18
Antilles	44	5	5	5	0	3	0	0
Asie méridionale	28	14	10	2	0	2	0	3
Asie occidentale	41	23	8	3	0	1	0	17
Asie orientale	214	128	91	14	0	1	0	31
Europe de l'Est	1.542	403	496	145	0	65	22	207
Europe Autres	41	23	16	4	0	0	0	1
Océanie	16	12	3	0	0	0	0	3
Nat. act. dispensées	14	7	7	1	0	0	0	6

Source: Ministère du Travail et de l'Emploi

Au niveau de la procédure pour un patron sollicitant d'engager un travailleur d'un pays tiers, le système des permis de travail fonctionne comme suit: un poste vacant doit être déclaré à l'Administration de l'Emploi avant qu'un recrutement d'une personne d'un pays tiers ne soit possible. Le permis de travail doit être demandé par l'employeur. Sur base d'un avis d'une commission consultative, le Ministre du Travail et de l'Emploi accorde ou refuse le permis de travail.

La législation luxembourgeoise distingue quatre catégories de permis de travail:

- le permis A d'une durée maximale d'un an, valable pour une seule profession chez un seul employeur;
- le permis B d'une durée de quatre ans, valable pour une seule profession, mais pour tout employeur;
- le permis C de durée non limitée, valable pour toute profession et tout employeur;
- le permis D pour les apprentis et les stagiaires, valable pour la durée de l'apprentissage ou du stage.

Tableau 10

Type de permis	Permis A	Permis B	Permis C	Permis D
Durée maximale	1 an	4 ans	Illimitée	Durée du stage ou de l'apprentissage
Champ d'application professionnel	Une seule profession	Une seule profession	Toute profession	Pour les apprentis et stagiaires
Champ d'application patronal	Un employeur (plusieurs employeurs, si travail partiel)	Tout employeur	Tout employeur	
Condition d'octroi		Résidence et occupation ininterrompues depuis au moins 1 an + contrat de travail à durée indéterminée	Résidence et occupation ininterrompues depuis au moins 5 ans	Apprentissage ou stage dans le cadre d'études

Dans le cadre des permis B et C, tout changement d'employeur doit être communiqué au préalable au Ministère du Travail.

Selon Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi, la délivrance d'une autorisation de travail est principalement refusée, si l'employeur essaie de créer un fait accompli ou s'il y a au Luxembourg des personnes sans emploi avec le même profil. En général, 80% des demandeurs d'un permis de travail sont avisés positivement sans qu'on puisse toutefois faire la distinction sur les taux d'octroi de permis à des nouveaux entrants ou à des ressortissants d'Etats tiers vivant déjà dans le pays.

L'article 10 du règlement grand-ducal du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dispose: „L'octroi et le renouvellement des permis de travail peuvent être refusés aux travailleurs étrangers pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité d'embauche dont bénéficient les ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne et des Etats parties à l'Accord sur l'Espace Economique Européen, conformément à l'article 1er du règlement CEE 1612/68 concernant la libre circulation des travailleurs.“

4.1.3. L'autorisation d'établissement pour les indépendants de pays tiers

En général, le statut d'artisan, de commerçant et de certaines autres catégories d'indépendants est réglé par la loi du 28 décembre 1988 (1. réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; 2. modifiant l'article 4 de la loi du 2 juillet 1935 portant réglementation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise dans l'exercice des métiers). Une personne doit introduire sa demande auprès du Ministère des Classes Moyennes. Pour les personnes non communautaires, qui sont légalement établies sur le territoire luxembourgeois, la demande pour le statut d'indépendant ne diffère pas de celle des ressortissants communautaires.

Pour les personnes non communautaires qui souhaitent s'établir au Luxembourg, mais qui n'ont pas encore une autorisation de séjour, la démarche est la suivante: Il faut s'adresser au Ministère des Classes Moyennes qui donne un accord de principe (il ne peut pas donner l'accord définitif, étant donné que l'intéressé n'est pas encore en possession de son autorisation de séjour). Par la suite, l'intéressé doit introduire une demande d'autorisation de séjour pour indépendants auprès du Ministère de la Justice, accompagnée par l'accord de principe du Ministère des Classes Moyennes. Même si la loi ne le prévoit pas expressément, le Ministère de la Justice a introduit quelques critères, parmi lesquels figurent entre autres:

- une garantie bancaire de 12.350 € par personne adulte, bloquée en faveur du Ministère de la Justice et
- le droit au regroupement familial peut être donné au plus tôt après 3 ans de permis de séjour.

4.1.4. Autres textes législatifs

Négociée dans le cadre du Conseil de l'Europe, la **Charte sociale européenne** fut signée à Turin le 18 novembre 1961. Le Luxembourg était parmi les signataires originaires, même s'il n'allait la ratifier qu'en 1991, soit trente ans plus tard. L'article 19 de la Charte sociale européenne précise:

„Art. 19.– Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et l'assistance

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie Contractante, les Parties Contractantes s'engagent:

- 1. à maintenir ou à s'assurer qu'il existe des services gratuits appropriés chargés d'aider ces travailleurs et, notamment, de leur fournir des informations exactes, et à prendre toutes mesures utiles, pour autant que la législation et la réglementation nationales le permettent, contre toute propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration;*
- 2. à adopter, dans les limites de leur juridiction, des mesures appropriées pour faciliter le départ, le voyage et l'accueil de ces travailleurs et de leurs familles, et à leur assurer, dans les limites de leur juridiction, pendant le voyage, les services sanitaires et médicaux nécessaires, ainsi que de bonnes conditions d'hygiène;*
- 3. à promouvoir la collaboration, suivant le cas, entre les services sociaux, publics ou privés, des pays d'émigration et d'immigration;*
- 4. à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne les matières suivantes:*
 - (a) la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail;*
 - (b) l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives;*
 - (c) le logement;*
- 5. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs propres nationaux en ce qui concerne les impôts, taxes et contributions afférents au travail perçus au titre du travailleur;*
- 6. à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire;*
- 7. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux pour les actions en justice concernant les questions mentionnées dans le présent article;*
- 8. à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité d'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs;*
- 9. à permettre, dans le cadre des limites fixées par la législation, le transfert de toute partie des gains et des économies des travailleurs migrants que ceux-ci désirent transférer;*
- 10. à étendre la protection et l'assistance prévues par le présent article aux travailleurs migrants travaillant pour leur propre compte, pour autant que les mesures en question sont applicables à cette catégorie.“*

Comme premier pays membre de la Communauté économique européenne (CE), le Luxembourg a créé en 1964 déjà un service d'assistance aux immigrants. Pratiquement, un fonctionnaire du Ministère du Travail fut chargé avec l'organisation d'un service social spécial au profit des travailleurs migrants et des membres de leurs familles.

En effet, une Recommandation de la Commission de la CE du 23 juillet 1962 avait invité les gouvernements des Etats membres de la CE à stimuler et à favoriser la création et le développement de services sociaux spéciaux chargés d'aider les travailleurs et leurs familles qui se déplacent dans la CE. Aux termes de la Recommandation, ce service devait selon un règlement ministériel¹⁶ exercer une activité polyvalente qui, entre autres, comprenait l'accueil, l'information et l'orientation de l'immigrant, l'organisation de la coopération entre les différents organismes et services d'assistance sociale publics ou privés et la coordination de leurs efforts en vue d'assurer à l'immigrant une aide matérielle et psychosociale appropriées, l'obtention d'un logement décent et la surveillance des conditions de logement, la promotion sociale et culturelle, le regroupement familial, l'organisation des loisirs, l'information du public autochtone, sans compter les interventions indirectes concernant des problèmes relevant de la compétence d'un autre service ou organisme, dont le service social devait susciter et suivre les initiatives.

Il était évident que devant l'ampleur de cette tâche et les proportions que prenait l'immigration à la suite de l'expansion économique de notre pays, un seul fonctionnaire n'était plus en mesure d'assurer ce service.

Dans l'exposé des motifs de la loi du 24 juillet 1972 concernant l'action sociale en faveur des immigrants, le Gouvernement formulait une vue claire du rôle et de la nature de l'immigration au Luxembourg:

„L'expérience des 50 dernières années dans tous les pays traditionnels d'immigration a été concluante et a prouvé que les inconvénients et les dangers d'une saturation sociale par l'immigration sont amortis et écartés dans la mesure où l'intégration sociale des immigrés se fait plus rapidement et plus efficacement. Cette intégration contribuera non seulement à assurer la stabilité du travailleur étranger, mais elle sera aussi à la base d'une évolution lente et sûre vers une intégration sociale et culturelle européenne.

Le Grand-Duché de Luxembourg ne saurait se soustraire plus longtemps à une obligation internationale en même temps qu'à un besoin national. De tous les pays européens il a la plus forte proportion d'étrangers. Comme dans les autres pays occidentaux fortement industrialisés, la présence de la main-d'œuvre étrangère est un facteur important de son progrès économique. Cette présence est un phénomène structurel plutôt que conjoncturel, et il est permis de la considérer comme définitive.“¹⁷

La loi de 1972 allait ainsi créer le Service de l'Immigration avec à sa tête un Commissaire à l'immigration. Le Service se vit octroyer une mission assez polyvalente, mais devait s'occuper avant tout du logement et de l'hébergement des immigrants. Le service était épaulé par un comité directeur composé avant tout de représentants gouvernementaux.

En 1977, le comité directeur créé par la loi de 1972 a vu sa composition s'élargir pour devenir le Conseil national de l'Immigration. Ainsi, le Gouvernement visait-il à institutionnaliser le dialogue entre la communauté luxembourgeoise et les communautés de travailleurs étrangers établies au Luxembourg. Le **Commissariat du Gouvernement aux Etrangers**, comme s'appelle le Service de l'Immigration entre-temps, dispose selon le budget voté 2003 de ressources financières de 17.262.600 €.

Le **Conseil National pour Etrangers**, comme le Conseil national de l'Immigration est appelé entre-temps, dispose actuellement de trois Commissions spéciales permanentes obligatoires, à savoir la Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale, la Commission spéciale permanente pour les commissions consultatives communales, la Commission spéciale permanente pour les frontaliers ainsi que trois sections spéciales, à savoir la Section spéciale éducation, la Section spéciale pour non communautaires et réfugiés et la Section spéciale femmes étrangères.¹⁸

Par les lois du 11 avril 1972 portant approbation de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République portugaise relatif à l'emploi des travailleurs portugais au Luxembourg, signé à Lisbonne, le 20 mai 1970¹⁹ et portant approbation de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République socialiste fédérative de Yougoslavie réglementant l'emploi au Luxembourg des travail-

¹⁶ Règlement ministériel du 2 mars 1964 portant institution d'un comité d'assistance sociale aux travailleurs étrangers.

¹⁷ Doc. parl. 1593, pp. 1-2.

¹⁸ Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse: Rapport d'activité 2002, mars 2003.

¹⁹ Partant de cet Accord avec le Portugal, des familles du Cap-Vert ont pu s'installer au Luxembourg, car ces familles possédaient jusqu'à l'indépendance de leur pays la nationalité portugaise.

leurs yougoslaves, signé à Belgrade, le 28 mai 1970, le Luxembourg a ratifié les **accords de main-d'œuvre** avec le Portugal et la Yougoslavie. Le but de ces accords était d'ouvrir des canaux pour l'immigration légale en fixant la procédure pour le recrutement de la main-d'œuvre étrangère. Ces accords permettaient d'organiser la sélection des travailleurs sur place.

Le recrutement de la main-d'œuvre portugaise et yougoslave se faisait dans les pays d'origine sur base d'un relevé fourni à l'époque par l'Office national du travail sur les besoins de main-d'œuvre par secteur économique et profession. Des informations sur les conditions de vie et de travail au Luxembourg, le système scolaire, les conditions de rémunération et les prestations au titre de la sécurité sociale furent fournies aux candidats potentiels à l'émigration.

L'accord avec le Portugal contenait en particulier un article réglant les modalités de transport à charge de l'employeur luxembourgeois et une disposition selon laquelle les travailleurs pouvaient se faire rejoindre par leur famille dès le moment où ils avaient travaillé pendant 3 mois et disposaient d'un logement adéquat. Il incluait aussi la collaboration en vue de favoriser l'enseignement de la langue portugaise.

L'augmentation de la population étrangère continue à se répercuter sur l'ensemble du territoire. Alors qu'en 1960, 86 communes comptaient moins de 10% d'étrangers et 29 communes entre 10 et 20% d'étrangers, il convient de remarquer en particulier qu'au 1er janvier 2001 (données du recensement général):

- toutes les communes du pays comptent au moins 13% d'étrangers;
- 87% des communes (103 sur 118) comptent au moins 20% d'étrangers;
- 51% des communes (60 sur 118) comptent au moins 30% d'étrangers;
- 19% des communes (22 sur 118) comptent au moins 40% d'étrangers;
- Dans deux communes, les étrangers composent la majorité de la population: Larochette et Luxembourg-Ville.

Par le biais de la loi du 13 décembre 1988, les **commissions consultatives pour étrangers** dans les communes, dont la population étrangère représente plus de 20% de la population totale, ont été rendues obligatoires.

Aux termes de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'organisation d'élections simultanées pour le Parlement Européen et la Chambre des Députés et la loi du 28 décembre 1995 fixant les modalités de participation aux élections communales des citoyens non luxembourgeois de l'Union Européenne et modifiant 1) la loi électorale modifiée du 31 juillet 1924 et 2) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les ressortissants communautaires au Grand-Duché étaient autorisés à **voter** et être candidat aux élections communales, alors que les ressortissants non communautaires étaient encore exclus. Aux termes de la nouvelle loi électorale du 18 février 2003, les ressortissants non communautaires sont autorisés à participer selon certaines conditions aux élections communales.

La loi modifiée du 22 février 1968 sur la **nationalité luxembourgeoise** règle les conditions de naturalisation et d'option de la nationalité luxembourgeoise. Si on compare les législations nationales, le Luxembourg compte parmi les Etats membres de l'Union européenne avec un des temps d'attente le plus court. On ne demande pas de connaissances civiques, seulement linguistiques, ce qui constitue une position assez libérale dans l'Union.

A travers la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers, modifiée par la loi du 8 septembre 1998, le Luxembourg a créé une législation sur les conditions hygiéniques et du financement des foyers d'accueil. De même, il fut instauré un **Comité interministériel** coordonnant la politique en faveur des étrangers.

Selon les dispositions du règlement grand-ducal du 18 septembre 1995, **l'assistance judiciaire** (aide gratuite d'un avocat) s'applique de plein droit aux personnes et par conséquent aux procédures dans lesquelles ces personnes sont impliquées. L'assistance judiciaire est un droit qui s'applique à toutes les personnes ayant des revenus insuffisants et qui veulent ester en justice. Les ressortissants étrangers autorisés à s'installer au pays, les résidents d'un autre Etat membre de l'Union européenne et les ressortissants étrangers, dont les ressources sont insuffisantes pour les procédures en matière de droit d'asile, d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers, ont par conséquent aussi droit à l'assistance judiciaire en matière extrajudiciaire et en matière judiciaire, en matière gracieuse ou contentieuse.

Finalement, la loi du 19 juillet 1997 complétant le code pénal en modifiant l'incrimination du racisme et en portant **incrimination du révisionnisme** et d'autres agissements fondés sur des discriminations illégales et la motion de politique de **régularisation des personnes en situation irrégulière** adoptée par la Chambre de Députés dans le cadre du débat de consultation sur la politique d'asile le 22 mars 2001 peuvent être considérés comme des initiatives parlementaires en matière d'intégration des étrangers.

4.2. La législation européenne

A partir des années 80, divers pays de l'Union européenne cherchaient de plus en plus à coopérer au niveau de la politique d'immigration et d'asile. Les accords de Schengen devraient permettre d'harmoniser progressivement les politiques d'asile et d'immigration, dans la perspective de la création d'un espace sans frontières au sein duquel serait notamment garantie la libre circulation des personnes. La contrepartie de cette abolition du contrôle aux frontières intérieures est le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, à travers, notamment, une politique commune de visas. Si la politique d'immigration et d'asile était toujours traitée au niveau intergouvernemental, avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, il y a un début de communautarisation de la politique d'immigration et d'asile. En effet, l'article 62 du traité d'Amsterdam stipule:

„Le Conseil (...) arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam:

- 1) des mesures visant (...) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants des pays tiers lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures;*
- 2) des mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres qui fixent:*
 - a) les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les Etats membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures;*
 - b) les règles relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, notamment:*
 - i. la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation;*
 - ii. les procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres;*
 - iii. un modèle type de visa;*
 - iv. des règles en matière de visa uniforme;*
- 3) des mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des Etats membres pendant une durée maximale de trois mois.“*

D'autre part, on peut citer les actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CE et les mesures transitoires. Au cours des dernières années, plusieurs actes ont été proposés ou adoptés afin de mettre en place, au plus tard en 2004 (comme prévu par le Traité d'Amsterdam), une politique commune en matière d'asile et migration.

Le Conseil de Tampere a fixé en octobre 1999, les éléments d'une politique commune d'asile et d'immigration. En effet, il a reconnu *„la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondée sur une évaluation commune tant de l'évaluation commune tant de l'évaluation économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine“*²⁰. Cette réflexion devrait tenir compte à la fois de la capacité d'accueil de chaque Etat membre, mais aussi de ses liens historiques et culturels avec les pays d'origine.

Le Conseil européen de Séville (21-22 juin 2002) a retenu à cet effet la nécessité d'un équilibre entre trois politiques, à savoir une intégration des immigrants légaux, une politique d'asile européenne et une position commune en matière d'immigration illégale.

Le sommet européen à Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 a aussi évoqué les questions de l'immigration et de l'asile. Les gouvernements de l'Union européenne ont approuvé la création d'une

²⁰ Point 20.

base de données commune, qui recensera tous les visas délivrés par les Etats membres de l'Union européenne et qui permettra de lutter contre la fraude à l'aide de données biométriques (par exemple des empreintes digitales ou d'iris de l'œil) dans les documents. La Commission européenne a été autorisée à engager jusqu'à 140 millions d'euros pour le développement de ce système et pour des projets de coopération aux frontières et de rapatriement des clandestins.

Au niveau de la lutte contre l'immigration illégale, il est prévu de revoir régulièrement et systématiquement la liste des pays dont les ressortissants ont besoin d'un visa pour entrer le territoire de l'Union, de conclure des accords de réadmission avec les Etats tiers en ce qui concerne les immigrants illégaux et d'établir de véritables programmes de rapatriement. Des discussions sont aussi en cours concernant la définition de standards de contrôle pour les frontières extérieures et l'éventuelle mise en place d'une police européenne des frontières, qui constituerait une équipe d'appui pour les polices nationales des frontières à des endroits sensibles (notamment le contrôle des côtes maritimes).

En ce qui concerne les demandes d'asile, des propositions de directive existent, mais leur mise en oeuvre par le Conseil des Ministres (Ministres de la Justice et Ministres des Affaires intérieures) est plus difficile du fait que certains Etats membres, tout en reconnaissant la nécessité d'une politique au niveau de l'Union, sont cependant réticents à modifier le cas échéant leurs dispositions nationales. A cela s'ajoute que les directives communautaires proposées prévoient des mesures souvent facultatives, qui laissent une marge de manoeuvre large pour la transposition au niveau national.

Concernant le regroupement familial, une directive²¹ a été adoptée récemment par le Conseil. Cette directive est destinée à „fixer les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial dont disposent les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des Etats membres“ (article 1). En outre, il existe une proposition de directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Les directives concernant la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers et l'harmonisation des sanctions pécuniaires aux transporteurs acheminant sur le territoire communautaire des ressortissants de pays tiers démunis des documents nécessaires pour y être admis ont déjà été adoptées par le Conseil et peuvent conséquemment être transposées par les Etats membres en législation nationale. De même, il fut adopté le Règlement relatif à la libre circulation avec un visa de long séjour. Ce Règlement permet aux titulaires d'un visa de long séjour de circuler sur le territoire des autres Etats membres pendant une durée de trois mois à compter de la date initiale de validité du visa, en attendant la délivrance du titre de séjour.

La Commission européenne adresse régulièrement des Communications au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. On ne cite ici que les Communications les plus récentes:

- Communication du 22 novembre 2000 sur la politique communautaire en matière d'immigration: COM (2000)757
- Communication du 11 juillet 2001 sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration: COM (2001) 387
- Communication du 3 juin 2003 sur l'immigration, l'intégration et l'emploi: COM (2003) 336

Le 22 septembre 2003, le Conseil des Ministres a adopté une nouvelle directive sur la libre circulation des personnes. L'objet de cette directive est de faciliter le déménagement des citoyens à l'intérieur de l'Union européenne. Ainsi, les citoyens européens obtiennent-ils le droit à une résidence permanente dans un autre Etat membre déjà après cinq années de séjour. Par contre, le citoyen européen reste obligé de faire une déclaration de séjour s'il reste plus de trois mois dans le pays de séjour. Ce nouveau droit est aussi applicable aux conjoints non communautaires des citoyens européens.

Finalement, le sujet de la migration reste un des ressorts du niveau européen. Par conséquent, le Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe tel qu'il fut élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe et remis au Président du Conseil européen à Rome le 18 juillet 2003 n'est pas resté muet au sujet de l'immigration. Ainsi, stipule-t-il à l'article III-167:

„1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en

²¹ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

séjour régulier dans les Etats membres, ainsi qu'une prévention et une lutte renforcée contre l'immigration illégale et la traite d'êtres humains.

2. A cette fin, la loi ou la loi-cadre européenne établit les mesures dans les domaines suivants:

- a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial;*
- b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un Etat membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les Etats membres;*
- c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'élargissement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;*
- d) la lutte contre la traite d'êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.*

3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (...)

4. La loi ou la loi-cadre européenne peut établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des Etats membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres.

(...).“

*

IV. LA SITUATION SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

En général, on peut distinguer trois catégories de pays, premièrement ceux ayant une part élevée d'étrangers dans la population totale et dans la main-d'œuvre étrangère, comme le Luxembourg, la Suisse et l'Autriche, deuxièmement ceux ayant une part intermédiaire comme les Etats-Unis, la France, l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique et troisièmement ceux ayant une part faible comme par exemple le Japon et le Danemark.

*Tableau 11: Population étrangère et travailleurs étrangers
dans quelques pays sélectionnés*

	<i>Main-d'œuvre étrangère en % de l'emploi total</i>		<i>Population étrangère en % de la population totale</i>	
	<i>1994</i>	<i>1999</i>	<i>1990</i>	<i>1999</i>
Allemagne	9,0	8,7	8,4	8,9
Australie	19,2	24,6	22,8	23,6
Autriche	9,6	9,5	5,9	9,2
Belgique	8,1	8,7	9,1	8,8
Danemark	1,7	2,5	3,1	4,9
Espagne	4,1	4,1	0,7	2,0
Etats-Unis	9,8	11,7	7,9	10,3
France	6,4	6,1	6,3	5,6
Irlande	2,9	3,4	2,3	3,1
Japon	0,9	1,0	0,9	1,2
Luxembourg	51,0	57,3	29,4	36,0
Pays-Bas	4,0	3,4	4,6	4,1
Royaume-Uni	3,6	3,9	3,2	3,8
Suisse	18,9	18,1	16,3	19,2

Source: OCDE (2001), Trends in International Migrations, Paris, 2001.

Selon la deuxième enquête de l'European Business Panel, 75% des entreprises luxembourgeoises éprouvent parfois ou constamment des difficultés de recrutement de personnel²², tandis qu'en moyenne européenne, 62% des entreprises connaissent ce phénomène. En dépit de son envergure (c'est-à-dire y inclus la Grande Région), le marché du travail luxembourgeois atteint rapidement ses limites en cas de conjoncture favorable. De même, les entreprises luxembourgeoises affichent un manque particulier pour les postes „marketing et commercial“ (28,6%), „ingénierie/R&D/technique“ (20%) et „IT/informatique“ (17,1%).

67,2% des entreprises luxembourgeoises emploient des travailleurs venus d'un autre pays membre de l'Union européenne, ce qui s'explique aussi par l'étroitesse du territoire. Selon la même enquête, 74,5% des entreprises affirment même vouloir engager de travailleurs étrangers supplémentaires. Par contre, ils n'ont pas l'intention d'avoir largement recours à des travailleurs provenant des pays candidats à l'Union européenne. Par conséquent, seulement 36,2% des entreprises luxembourgeoises s'attendent à une répercussion positive ou très positive de l'élargissement de l'Union européenne sur le marché du travail.

²² Les difficultés de recrutement de personnel selon l'European Business Panel sont définies comme des postes restant vacants depuis plus de trois mois.

1. La composition actuelle de la main-d'œuvre sur le marché du travail luxembourgeois

En général, la population active dans les dernières années se compose ainsi:²³

Tableau 12:

Tous les chiffres en milliers, sauf taux de chômage

<i>Spécification</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>Variation en %</i>
1. Emploi intérieur	189,1	213,8	262,3	277,0	285,9	292,0	54,4%
1a. salariés	171,4	197,5	245,4	260,1	268,8	274,6	
1b. non-salariés	17,7	16,3	16,9	16,9	17,1	17,4	
2. Frontaliers nets	24,5	47,0	78,9	88,9	94,5	98,7	302,9%
2a. frontaliers étrangers travaillant au Lux.	33,7	55,5	87,3	97,3	102,9	107,1	
2b. frontaliers lux. travaillant à l'étranger	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	
2c. fonctionnaires et agents internationaux	8,7	7,8	7,7	7,7	7,7	7,7	
3. Emploi national (1.-2.)	164,6	166,8	183,4	188,1	191,2	193,2	17,4%
4. Demandes d'emploi non satisfaites	2,1	5,1	5,0	4,9	5,8	8,4	
5. Population active	166,7	171,9	188,4	193,0	197,0	201,6	20,9%
6. Taux de chômage (4. : 5.)	1,3	3,0	2,6	2,6	3,0	4,1	

Source: STATEC

On peut lire que l'emploi intérieur a augmenté de plus de 50%, mais force est de constater que le nombre des frontaliers est croissant d'un ordre de plus de 200% en seulement 12 années. Par conséquent, la population active a connu une hausse de 18,2%.

Le tableau suivant informe sur la composition des effectifs masculins et féminins sur le marché du travail luxembourgeois. Ainsi, sur le marché du travail masculin, les frontaliers représentent-ils la plus grande fraction avec 41,8%, tandis qu'au marché du travail féminin, les résidentes luxembourgeoises dominent encore avec 36,6%.

Tableau 13:

<i>Nationalité et résidence</i>	<i>Hommes</i>		<i>Femmes</i>	
	<i>Effectifs</i>	<i>%</i>	<i>Effectifs</i>	<i>%</i>
Résidents luxembourgeois	55.644	32,5	37.538	36,6
Résidents étrangers	43.945	25,7	30.638	29,9
Frontaliers	71.388	41,8	34.274	33,5
Ensemble	170.977	100,0	102.450	100,0

Source: IGSS, en date du 31.03.2003.

²³ http://www.statec.lu/html_fr/statistiques/luxembourg_en_chiffres/index.html (2.2.2004).

1.1. Les étrangers actifs par secteur

Dans un certain nombre de secteurs, les étrangers constituent la plus grande majorité des effectifs, de telle manière qu'il est pratiquement impossible que les nationaux puissent les remplacer s'il s'avérait nécessaire. Les étrangers assument une fonction nouvelle de régulation en occupant des emplois plutôt complémentaires à ceux des nationaux. Il faut avouer qu'il s'agit souvent d'emplois qui ne sont pas occupés par des nationaux.

La structure par secteur des nationaux diffère clairement de celle des étrangers. A l'exception de l'administration publique, des CFL et des communications, tous les secteurs économiques fonctionnent surtout grâce à l'apport des étrangers et des frontaliers. Les étrangers travaillent surtout dans les secteurs à faible rémunération. Depuis les années 1960, les étrangers sont majoritaires dans le secteur de la construction et à partir de 1990 ceci vaut également pour les secteurs du commerce et de l'HORESCA²⁴. De même, la part des étrangers dans le secteur des banques, assurances et autres services aux entreprises a progressé de façon considérable pendant la même période.

Le pourcentage des artisans, ouvriers qualifiés et non qualifiés étrangers dans l'emploi total (hors agriculture) baisse surtout chez les nationaux, et dans une moindre mesure aussi chez les étrangers. Ainsi, en 2000, 25% des nationaux appartenaient à cette catégorie, contre 36% en 1980. Alors que 54% des étrangers étaient encore des artisans en 1960, ce chiffre a baissé à 44% en 2000²⁵.

Si l'on étudie les professions par nationalité en 1995, on peut constater que 31% des Portugais et 14% des Italiens sont des ouvriers de type artisanal. 33% des Portugais sont des ouvriers non qualifiés, et seulement 6,6% sont des employés administratifs. En revanche, les résidents français et belges sont majoritairement employés dans les professions intellectuelles et scientifiques (24%, respectivement 36%) ou comme techniciens (20%, respectivement 27%).

Cependant, il n'est pas certain que les résidents étrangers continueront à travailler dans des secteurs peu attrayants avec un salaire bas et demandant peu de qualifications. Il serait faux de croire, comme le souligne Monsieur LANGERS du STATEC, que les descendants de certaines catégories des résidents étrangers, comme par exemple les Portugais, vont exercer les mêmes professions que leurs parents ou grands-parents. Ils pourraient très bien, comme l'ont fait les nationaux, abandonner peu à peu certains emplois.

Chez la population portugaise, force est de constater que parmi ceux nés au Luxembourg environ 45% sont des ouvriers, qualifiés ou non. Ce pourcentage augmente à 55% s'ils sont nés à l'étranger mais arrivés au Luxembourg avant l'âge de 7 ans et il dépasse 80% pour ceux arrivés après l'âge de 6 ans.

L'appel permanent à une main-d'œuvre étrangère restera donc probablement une des caractéristiques du marché du travail luxembourgeois.

1.2. L'importance des travailleurs frontaliers sur le marché du travail

La différence fondamentale entre un immigré et un frontalier est qu'il n'y a pas de délocalisation de l'habitat pour le second. Le Luxembourg constitue indubitablement un point d'attraction naturel pour les demandeurs d'emploi d'une grande partie de la Grande Région. Les frontaliers sont attirés par un marché du travail qui a besoin d'eux, l'offre de travail résidente étant insuffisante pour occuper tous les emplois nouvellement créés.

²⁴ Bulletin du STATEC, no 1-03, p. 30.

²⁵ Bulletin du STATEC, no 1-03, p. 32.

*Tableau 14: Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg
selon la résidence et la nationalité (en milliers)*

<i>Situation au 30.9.</i>	<i>1974</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Total	11,4	11,9	35,3	90,3	100,1	104,8
Hommes	9,8	9,7	24,3	61,2	67,8	71,0
Femmes	1,6	2,2	11,0	29,1	32,3	33,8
Selon la résidence:						
Belgique	5,7	5,7	12,3	25,0	27,5	28,7
France	4,4	4,7	16,6	48,3	53,3	55,5
Allemagne	1,3	1,5	6,4	17,0	19,3	20,6
Selon la nationalité:						
Belgique	5,3	5,2	10,8	22,8	25,0	26,1
France	4,1	4,5	15,7	45,7	50,7	52,8
Allemagne	1,3	1,5	6,0	16,1	18,2	19,4
Autres	0,7	0,7	2,8	5,7	6,2	6,4

Source: Inspection générale de la sécurité sociale.

A plus long terme, la force de travail d'au-delà des frontières n'a fait qu'augmenter au Grand-Duché. De 11.400 frontaliers en 1974, leur nombre est passé à 16.000 en 1985 et à 50.000 en 1994 avant de passer le cap des 100.000 en octobre 2001. Aux dernières nouvelles, ils seraient près de 105.000 hommes et femmes, soit près de 38% de l'emploi salarié intérieur total.²⁶ Plus de la moitié des frontaliers résident en France, 27% en Belgique et 20% en Allemagne. 80% des frontaliers résident à moins de 20 km de la frontière. La zone de recrutement s'étend entre-temps en France jusqu'à Nancy et en Belgique jusqu'à Liège.

Les frontaliers font augmenter la population diurne du pays de plus de 20% par rapport à la population nocturne. Venus de France, de Belgique et d'Allemagne, ils repartent généralement vers leur lieu de résidence en fin d'après-midi. En plus, les travailleurs frontaliers s'intègrent moins facilement dans la société luxembourgeoise. Leur vie sociale au Luxembourg est presque exclusivement constituée par les relations qu'ils entretiennent avec des collègues de travail et ils échappent partant à tout effort politique visant l'intégration des étrangers dans la vie associative ou des actions menées en dehors des horaires normaux de travail. En revanche, d'autres domaines tels que les infrastructures scolaires ne sont que peu touchés.

La structure par profession des frontaliers diverge clairement de celle de leurs compatriotes vivant au Luxembourg. Ils travaillent dans des secteurs différents, tels que le commerce et la restauration, qui arrivent maintenant en tête (19%), devançant de justesse les services aux entreprises (les réviseurs, mais aussi le nettoyage), alors que le secteur de l'industrie est retombé à 18% du total. En sept ans, le secteur financier est passé de 11,3% du total à 14,2%. Les frontaliers français sont principalement actifs dans les secteurs „construction“, „services aux entreprises“, „hôtels-restaurants“ et les industries manufacturières, tandis que les Belges sont occupés de manière importante dans les secteurs „immobilier“, „services aux entreprises“ et l'intermédiation financière.²⁷ Selon une étude du CEPS en mars 2003 sur le travail intérimaire, les frontaliers français constituaient en 2001 à eux seuls 69,5% des travailleurs intérimaires, suivis par les Belges (9%), tandis que la part des Luxembourgeois s'élevait à 2,8%. Les Portugais et les Italiens étaient aussi assez fortement représentés parmi les travailleurs intérimaires.

Le réservoir des travailleurs „frontaliers“, dans un sens large du terme, s'étend sur un rayon de 150 kilomètres autour des frontières de notre pays, où le nombre des chômeurs est plus élevé qu'au

²⁶ Langers, Jean: *Immigration: Documentation établie par le STATEC*, p. 15.

²⁷ Coomans, Géry: *Le retournement de l'offre du travail dans l'espace frontalier Sarre/Lorraine/Luxembourg/Luxembourg Belge/Rhénanie-Palatinat*, p. 11.

Luxembourg. Il est question de „vrais“ et de „faux frontaliers“, les premiers étant des habitants de longue date des régions à environ vingt kilomètres de la frontière et les autres venant parfois de loin, s’installant dans la région frontalière et décrochant un contrat de travail au Luxembourg. En effet, les communes lorraines ont un intérêt à attirer des personnes d’autres régions françaises afin d’augmenter leurs recettes d’impôts locaux. Parallèlement, on peut constater un dépeuplement des régions limitrophes de nos trois pays voisins, ce qui résulte du faible dynamisme économique de ces régions. Les prévisions sur les taux d’activité par genre et par âge dans les régions limitrophes sont négatives ou en baisse. Ainsi, la Lorraine verrait-elle sa population active décliner de près d’un dixième (-8,4%) en 2010. La population active en Sarre connaîtrait également une baisse, de l’ordre de 3%, avec une poursuite de la décroissance des actifs jeunes, et une croissance soutenue des 45-54 ans²⁸. A l’opposé, les régions de la Rhénanie-Palatinat, la province du Luxembourg belge et le Grand-Duché connaîtraient des croissances de la population active: environ 2% pour le Luxembourg et plus de 5% pour la province belge avec un vieillissement marqué pour les deux régions et un processus de vieillissement surtout dans la décennie suivante pour la Rhénanie-Palatinat.

Les représentants de l’économie soulignent par ailleurs leurs difficultés croissantes de recruter des frontaliers de la proche région et ils essaient par conséquent de recruter des salariés qui viennent de plus loin. Des estimations fiables sur le nombre potentiel de frontaliers disponibles à moyen et à long terme sont difficiles à établir.

Actuellement, la province du Luxembourg belge dispose de la structure des qualifications la plus favorable, un quart de la population âgée de 25 à 64 étant munie d’un diplôme de l’enseignement supérieur, sans différences notables entre les sexes. La moyenne de la Rhénanie-Palatinat est meilleure, mais seulement pour les hommes (28%) tandis que les femmes ne sont munies qu’à 14% d’un tel diplôme. Le Grand-Duché est plutôt moyen pour les hommes (22%, comparable à la moyenne européenne), mais faible pour les femmes (15%).

L’évolution qualitative de la main-d’œuvre évoluera prévisiblement au Luxembourg (+15% pour les effectifs détenteurs d’un diplôme de l’enseignement supérieur et +13% pour les détenteurs d’un diplôme de l’enseignement secondaire), en Sarre (-0,3% et +1,6%), en Rhénanie-Palatinat (+8%, +13%), en Lorraine (+20%, +6%) et au Luxembourg belge (+24%, +30%).²⁹

Une étude du STATEC³⁰ a récemment donné des précisions sur la consommation des frontaliers au Luxembourg. La dépense des frontaliers s’élève à 768 millions d’euros, ce qui signifie qu’ils dépensent plus d’un quart de leur rémunération nette au Luxembourg. Cela représente 13% de la consommation finale des ménages résidents. En moyenne, le frontalier dépenserait 35 euros par jour. La Commission spéciale déduit de ces chiffres que les frontaliers n’alimentent pas seulement le marché du travail luxembourgeois, mais consomment une partie non négligeable de leur revenu au Grand-Duché.

Grâce à une fiscalité indirecte attrayante, 43% de leurs dépenses au Luxembourg portent sur le carburant, le tabac, l’alcool et les voitures. Parmi les frontaliers français, le carburant représente 20% des achats, suivi de l’automobile (16,5%) et des courses (14,4%). Les dépenses de restaurant avoisinent les 19% (10% dans le seul cadre professionnel).

Le frontalier belge consomme le plus avec une moyenne de 8.177 euros par an, suivi par le Français (7.794 euros par an) et les Allemands (6.354 euros par an). Pour le carburant, le STATEC ne relève pas de différence de comportement entre les frontaliers. 95% d’entre eux achètent de l’essence au Luxembourg. En revanche, pour le tabac, ce sont les Français qui dépensent le plus. Un frontalier français sur deux achète des cigarettes au Luxembourg. La dépense moyenne est d’environ 85 euros par mois. A noter que l’achat moyen de tabac est légèrement supérieur pour les Français.

28 Coomans, Géry: *Le retournement de l’offre du travail dans l’espace frontalier Sarre/Lorraine/Luxembourg/Luxembourg Belge/Rhénanie-Palatinat*, p. 6.

29 Coomans, G.: *Le retournement de l’offre de travail*, Luxembourg, 2002.

30 Schuller, G., Zanardelli, M.: *Les salariés frontaliers et leurs dépenses au Luxembourg*, Bulletin du STATEC 5- 2003.

1.3. Autres informations sur le marché du travail actuel

Le statut professionnel diffère d'une façon considérable entre les Luxembourgeois et les étrangers. Ainsi, le tableau 15 nous renseigne à titre d'exemple que 60,9% des ouvriers sont des étrangers.

*Tableau 15: Population totale ayant un emploi par statut professionnel
(selon la nationalité au 15 février 2001)*

<i>Statut professionnel</i>	<i>Population totale</i>	<i>Population luxemb.</i>	<i>Population étrangère</i>	<i>En %</i>
Total	186.376	107.367	79.009	42,4
Aidant familial	3.168	2.187	190	6,0
Exploitant agricole	2.746	2.632	114	4,2
Intellectuel indépendant	6.015	4.135	1.880	31,3
Autre indépendant	7.258	4.450	2.808	38,7
Apprenti	2.814	1.827	987	35,1
Ouvrier	58.866	23.004	35.862	60,9
Fonctionnaire international	7.187	1.010	6.177	85,9
Fonctionnaire	26.661	25.466	1.195	4,5
Employé privé	63.373	38.703	24.670	38,9
Sans indications	8.288	3.953	4.335	52,3

Source: STATEC

Le taux d'emploi des 15 à 24 ans est de 29% chez les jeunes nationaux et de 39% chez les étrangers. En total, le taux d'emploi des 15 à 64 ans est de 61% chez les nationaux contre 68% des étrangers en 2002³¹. On peut constater que les étrangers ont un taux d'emploi plus élevé que les nationaux, ceci tant pour les hommes que pour les femmes.

Tableau 16: Demandes d'emploi non satisfaites selon la nationalité en % du total

	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Luxembourgeois	59,2%	41,7%	42,6%	39,4%	35,6%
Portugais	14,1%	25,0%	22,9%	20,7%	22,7%
Italiens	6,5%	6,4%	6,3%	5,9%	5,3%
Français	6,4%	7,2%	7,6%	9,7%	9,8%
Belges	3,4%	3,8%	4,1%	5,4%	5,9%
Allemands	3,3%	2,7%	2,6%	2,7%	3,1%
Autres	7,1%	13,2%	13,9%	16,2%	17,6%

Source: STATEC.

³¹ STATEC: Commission spéciale „Immigration“. Enquête sur les forces du travail, T8.

Quant au chômage (voir tableau 16), qui était de 3% en 2002, les Luxembourgeois représentent 40% des personnes sans emploi. Il s'ensuit que les étrangers représentent donc la majorité des demandeurs d'emploi. Parmi ces étrangers, les Portugais sont les plus nombreux. Le taux de chômage des étrangers est de 4,1%. Les personnes provenant de l'ex-Yougoslavie et les Albanais (dont principalement des réfugiés) sont les étrangers qui connaissent le taux de chômage le plus élevé (12,5%). En guise de conclusion, on peut dire que l'arrivée massive d'étrangers n'a jusqu'à présent pas entraîné de „crowding out“ des nationaux.

Le niveau d'instruction dépend fortement de l'année d'immigration. On peut constater une croissance générale du niveau d'instruction des nouveaux immigrés ayant un emploi. On s'aperçoit par ailleurs que si pour les vagues d'immigration 1990 et 1991 le niveau d'instruction ne dépasse pas le primaire dans un peu plus d'un tiers des cas, cette proportion tombe en dessous de 15% en fin de décennie. En revanche, pour les détenteurs d'un diplôme universitaire ou assimilé, l'évolution est juste le contraire. De quelque 20%, leur part passe à plus de 40%.

Tableau 17: Population ayant un emploi par niveau d'instruction et année d'immigration (en %)

<i>Année d'immigration</i>	<i>Primaire</i>	<i>Secondaire 1er cycle</i>	<i>Secondaire 2e cycle</i>	<i>Supérieur</i>	<i>Autre</i>	<i>Sans indication</i>
1990	36,6	27,1	9,5	17,9	2,8	6,1
1991	34,1	26,8	9,6	20,0	3,2	6,4
1992	28,9	30,8	10,8	19,1	3,5	6,9
1993	29,1	27,3	11,0	23,1	3,3	6,1
1994	24,0	27,7	11,4	27,7	2,9	6,4
1995	22,5	26,2	11,8	29,8	3,5	6,3
1996	19,7	25,2	10,6	35,7	3,1	5,6
1997	14,7	22,6	13,6	39,9	2,9	6,2
1998	15,9	21,0	12,2	39,2	3,7	8,0
1999	13,4	19,8	12,9	42,3	3,6	8,0
2000	13,9	19,1	12,4	42,5	3,7	8,4
1990-2000	22,1	24,3	11,5	31,9	3,3	6,9

Source: Recensement de la population 2001.

2. Les besoins futurs de l'économie en termes de main-d'œuvre

2.1. Les perspectives économiques du Grand-Duché

Il est difficile de prédire l'évolution de la situation économique du Luxembourg dans le contexte d'un ralentissement de l'économie mondiale. Lors d'une réunion en Commission, M. le Ministre de l'Economie a néanmoins estimé que la croissance de notre économie sera à moyen terme plus importante que celle des autres Etats européens.

La compétitivité du Luxembourg est bonne tant au niveau des charges sociales qu'au niveau du régime fiscal. La réforme fiscale en vigueur depuis le 1er janvier 2002 accorde des allègements fiscaux substantiels aux personnes physiques et morales. A l'heure actuelle, le Grand-Duché compte parmi les Etats les plus attractifs au sein de l'Union européenne en termes de taux d'imposition, ce qui continuera à inciter les entreprises étrangères à s'installer au Luxembourg.

D'après le Ministre de l'Economie, l'accent devrait être mis sur la consolidation des entreprises qui existent au Luxembourg et sur la coopération avec les entreprises de la Grande Région, notamment en matière de recherche et de développement. De surcroît, il faudrait se concentrer sur les biotechnologies

et sur les technologies de l'information. En 2000, neuf nouvelles entreprises ont été créées au Grand-Duché dans ce dernier secteur. Si ces entreprises emploient moins de personnel, elles présentent néanmoins de bonnes possibilités de croissance. Il est donc clair que si ces secteurs sont porteurs d'avenir en termes de diversification et de modernisation économiques, ils ne présentent qu'une faible intensité en main-d'œuvre. Toujours est-il que c'est probablement dans ces secteurs que le recours à des experts immigrés devra se faire prioritairement.

Sans vouloir ternir les perspectives de croissance numérique du marché du travail luxembourgeois, il convient néanmoins de relever que la place financière connaît un ralentissement net en termes de création d'emplois depuis 2001. Ainsi, des collaborateurs partis en retraite ne sont-ils pas remplacés. Il serait donc prudent de miser sur une croissance plus contenue du marché du travail pour l'établissement de projections économiques et démographiques.

Finalement, il y a lieu de souligner que ce seront surtout les secteurs de la haute technologie et de la communication qui deviendront plus importants dans le paysage économique global du pays. Ces secteurs se caractérisent par une productivité élevée en termes de valeur ajoutée et parallèlement par une assez faible intensité en main-d'œuvre. Donc, même si la croissance économique mesurée par l'augmentation du PIB se poursuit à un rythme soutenu, la création d'emplois pourrait évoluer de manière beaucoup moins significative. En d'autres termes, la croissance économique pourrait se maintenir au niveau actuel, tandis que celle du marché de l'emploi pourrait très bien diminuer.

2.2. La situation linguistique au Luxembourg

La situation linguistique et donc principalement la communication sur la place du travail est assez complexe au Luxembourg. La langue est entendue comme un système d'interaction pour la communication de messages dans le cadre du travail, messages qui peuvent être verbaux, non verbaux ou culturels. Ces messages sont communiqués par divers canaux tels que notes, documents, appels téléphoniques, courrier électronique, face à face ou des combinaisons de ces moyens. La communication sur le lieu de travail peut être sophistiquée dans la langue maternelle, simple et claire dans les autres.

Lors du Congrès de Londres en 1839, le Luxembourg devient un Etat indépendant. Parallèlement, sa superficie est réduite à la seule zone germanophone de l'ancien Duché de Luxembourg. Vu l'absence de soutien du souverain d'alors aux fonctionnaires qui préfèrent recourir à l'allemand, les notables luxembourgeois réussissent à imposer la langue française comme langue de l'administration, de la justice et de la vie politique. En 1843, la décision est prise de faire du français la langue de l'enseignement au même titre que l'allemand pour se démarquer de la confédération des provinces allemandes. Durant la 2e Guerre Mondiale, les Luxembourgeois laissent entendre d'une manière courageuse dans le référendum de 1941 que le luxembourgeois est leur langue maternelle unique. Lors de la révision de la Constitution en 1948, la Constitution est modifiée de façon qu'une loi règle l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire. Le trilinguisme du pays est finalement consacré par la loi de 1984 sur le régime des langues. Le luxembourgeois est promu au rang de langue nationale et la loi établit l'emploi des trois langues (luxembourgeois, allemand et français) sur les plans législatif, administratif et judiciaire. Le développement de l'immigration et le recours croissant à une main-d'œuvre frontalière accentuent aujourd'hui la complexité linguistique du pays et ont eu des incidences importantes sur l'emploi effectif des langues.

La question linguistique se pose quotidiennement notamment dans les relations avec l'administration, les rapports de voisinage, la vie associative, les médias, le monde du travail et à l'école. Une large majorité des Luxembourgeois affirme se servir du français dans ses rapports avec les étrangers, mais certains regrettent parfois le fait de ne pas pouvoir toujours utiliser la langue luxembourgeoise pour faire leurs courses.

Le tableau³² suivant renseigne sur les langues les plus souvent utilisées dans les rapports entre étrangers et Luxembourgeois.

³² Magère, P., Esmein, B., Poty, M.: La situation de la langue française parmi les autres langues en usage au Grand-Duché de Luxembourg, Centre Culturel Français, Luxembourg, 1998.

Tableau 18

	<i>Langues utilisées entre Luxembourgeois et étrangers</i>	<i>Langues utilisées entre étrangers et Luxembourgeois</i>
luxembourgeois	15%	33%
français	79%	58%
allemand	2%	8%
anglais	2%	1%

Il en résulte que le français est la langue majoritairement utilisée dans les rapports entre les Luxembourgeois et les étrangers. Ce qui peut surprendre, c'est le fait que les Luxembourgeois ont plutôt tendance à parler le français avec les étrangers, par rapport au pourcentage des ressortissants nationaux qui utilisent le luxembourgeois dans leurs dialogues avec les étrangers.

L'étude „La valorisation des compétences linguistiques sur le marché du travail luxembourgeois“ du CEPS récemment publiée³³ a permis de dégager des estimations sur le rendement économique des compétences dans les principales langues enseignées dans le système éducatif grand-ducal. Il est étonnant de constater que les seules langues valorisées sur le marché du travail sont l'anglais et partiellement le français, tandis que les compétences en allemand et en luxembourgeois ne connaissent pas de valorisation directe sur le marché du travail luxembourgeois.

Une autre étude, l'étude „Baleine“³⁴, montre que le français (96%) est la langue la plus répandue au Grand-Duché, suivie de l'allemand (81%) et du luxembourgeois (80%). Le français „(...) est la langue permettant de relier entre elles les diverses communautés, son importance pour la vie publique est indéniable, notamment pour le travail. Il est la porte d'entrée pour les derniers venus“. De plus, il s'agit de la langue écrite utilisée par l'administration. On constate donc une „francisation“ du marché du travail.

Le luxembourgeois est, quant à lui, le moyen naturel de communication orale des Luxembourgeois et, partant, langue d'intégration par excellence. 69% des Allemands, 57% des Italiens, 40% des Français et 25% des Portugais parlent le luxembourgeois et le nombre des étrangers comprenant le luxembourgeois augmente en général avec la durée de séjour.

La complexité de la situation linguistique ressort du fait que les divers groupes ont des idées différentes concernant l'importance des langues sur le marché du travail. Ainsi, 70% des Luxembourgeois et 84% des Portugais estiment qu'il faut maîtriser le français. 23% des Portugais pensent qu'il faut parler le portugais, parce que dans les secteurs où ils travaillent majoritairement, le portugais est une langue courante. Dans certains secteurs, notamment la santé (maisons de soins, de repos, de gériatrie), il peut exister un problème de communication entre le personnel souvent d'expression francophone et des personnes âgées luxembourgeoises qui éprouvent du mal à communiquer en français. Ces mêmes difficultés de communication en français semblent également exister dans le secteur agricole où la langue allemande est privilégiée. Par conséquent, le monde de travail luxembourgeois n'est pas uniforme au niveau linguistique, mais au contraire fortement segmenté.

Durant l'année scolaire 2003/2004, 2.283 personnes sont inscrites aux cours de luxembourgeois au Grand-Duché. En outre, des cours de luxembourgeois sont organisés dans le cadre de la coopération transfrontalière (accords de Karlsruhe) dans certaines communes françaises (p.ex. Audun-le-Tiche, Sierck-les-Bains, Hettange-Grande, ...) avec 330 personnes inscrites et dans certaines communes allemandes (p.ex. Igel, Perl, Saarbrücken, Ralingen, ...) avec 187 personnes inscrites.

A l'heure actuelle, l'offre de cours en langue luxembourgeoise, certes croissante, se fait principalement en dehors des heures de travail et n'est pas toujours adaptée aux besoins des personnes travaillant dans des secteurs aux conditions de travail particulièrement dures. Par ailleurs, la méthodologie ne semble pas toujours appropriée pour un public peu scolarisé dans le pays d'origine.

³³ Klein, Carlo: La valorisation des compétences linguistiques sur le marché du travail luxembourgeois, Document PSELL No 139, CEPS/INSTEAD, Novembre 2003.

³⁴ Le sondage Baleine, hors série No 1, étude sociologique, SeSoPi Centre Intercommunautaire, collection RED, 1998.

Le projet INTEGRA „Moien“ a connu un tel succès qu’une continuation du projet sous le nom „Melusine“ a été réalisée grâce à l’appui financier du Ministère du Travail³⁵ et de la Commission européenne.

Aux établissements d’enseignement secondaire, des cours en langue luxembourgeoise sont seulement prévus et enseignés en classe de septième. L’intérêt du cours pour les Luxembourgeois est douteux si l’accent est mis sur la pratique orale, car ils jugent la branche trop facile et gaie. De même, la pondération du cours est relativement faible et l’enseignement de la langue écrite est négligé. Finalement, il semble qu’un bon nombre de professeurs ne prennent pas la matière suffisamment au sérieux. Ce constat peut être dû au fait que l’enseignement du luxembourgeois est confié à des professeurs qui enseignent normalement d’autres branches et qui complètent leur cadre obligatoire d’enseignement avec ces leçons.

*

V. LES ELEMENTS DU DEBAT

1. Les grandes lignes des suggestions et revendications exprimées par les organisations auditionnées

1.1. L’approche: le dialogue et la concertation

En vue de préparer le débat d’orientation, la Commission spéciale „Immigration“ a décidé de concerter quatre catégories d’acteurs: acteurs de la vie politique, experts, représentants du monde économique et de la société civile.

Conscientes que l’importance du sujet et les décisions politiques à prendre nécessitent des débats tant au niveau politique et économique qu’au niveau de la société civile, les organisations invitées ont salué l’initiative de la Commission spéciale. Les concertations répondent à un souci de transparence et d’efficacité, permettant d’élaborer la politique d’immigration de façon sereine et constructive.

Une organisation souligne l’importance d’associer la population à ce débat de société, car il s’agit de définir le type de société dans laquelle les habitants du Grand-Duché vivront demain. Pour que la population puisse comprendre et accepter les orientations à prendre par le pouvoir politique, il serait indispensable d’établir des contacts réguliers avec celle-ci par la voie des médias. Dans ce contexte, les responsables politiques et les représentants de la société civile devraient clairement exposer les buts et les raisons des orientations prises.

1.2. L’esprit et l’étendue du débat

Un large consensus entre les organisations auditionnées semble exister pour accepter:

1. que le débat ne devrait pas être abordé prioritairement sous l’angle des discussions autour du „700.000 Awunnerstaat“, car ce chiffre hypothétique ne ferait qu’attiser les craintes et les peurs d’une certaine partie de la population et ne permettrait pas un débat serein, ouvert et responsable;
2. que l’immigration à des fins économiques devrait être orientée et, dans la mesure du possible, organisée par l’Etat, cette démarche d’orientation devrait être inspirée par les besoins de l’économie en termes de main-d’oeuvre non communautaire;
3. que la politique d’immigration ne devrait pas être exclusivement abordée sous l’angle économique, mais également à la lumière de la tradition humanitaire du Luxembourg ainsi que sous l’aspect de l’intégration des personnes étrangères;
4. que la politique d’immigration devrait être abordée sous une multitude d’aspects, dont notamment ceux d’une politique d’accueil et d’intégration des personnes étrangères, du débat sur la politique d’aménagement du territoire et des besoins en matière d’infrastructures comme par exemple le logement, les routes, les transports publics, les écoles et les hôpitaux.

³⁵ Selon le budget voté 2003, cet appui financier s’élève à € 100.000. Le même montant est inscrit dans le projet de budget 2004 (Art. 33.014).

Certaines organisations de la société civile estiment qu'il faudrait également intégrer dans la présente discussion une réflexion:

1. sur les droits politiques des étrangers, comme par exemple le droit de vote au niveau national ainsi que la double nationalité;
2. sur la coordination de la politique d'immigration et d'intégration au niveau gouvernemental par la création d'un secrétariat d'Etat à l'intégration rattaché au Ministère d'Etat;
3. sur le droit d'asile et l'accueil des réfugiés;
4. sur l'admission aux fins de regroupement familial et aux fins humanitaires.

2. Les prises de position des groupes politiques

Tous les groupes politiques ont pris position sur la définition du mandat ainsi que sur la méthode de travail de la Commission spéciale „Immigration“. En résumé, les groupes politiques n'étaient pas *unanimes* sur l'envergure du traitement de la réforme et la redéfinition de la politique d'asile. De même, il existait des divergences au sujet des droits politiques des étrangers, comme par exemple le droit de vote au niveau national. Par contre, un large consensus a pu être dégagé sur les points suivants:

1. l'élaboration de la future politique luxembourgeoise de l'immigration et l'analyse des répercussions économiques et sociales de cette politique, en recherchant une cohérence et une complémentarité avec les travaux des autres commissions parlementaires;
2. la prise de décisions par la Chambre des Députés sur recommandation de la Commission spéciale, après la concertation d'experts, de représentants du monde économique ainsi que d'acteurs de la société civile;
3. une méthode de travail englobant une phase d'analyse des réalités actuelles en matière d'immigration et d'intégration des étrangers ainsi que des besoins économiques et sociologiques sur le terrain de l'immigration et une phase d'évaluation débouchant sur l'esquisse d'une politique globale d'immigration.

*

VI. LA POLITIQUE D'IMMIGRATION RECOMMANDEE PAR LA COMMISSION SPECIALE

Définir, à partir des réalités spécifiquement luxembourgeoises, une politique d'immigration est une oeuvre complexe. Une politique d'encadrement et d'organisation de l'immigration ne peut pas traiter tous les aspects de la question, compte tenu des contraintes juridiques et économiques dans le cadre desquelles elle se situe.

Le chapitre VI de ce rapport va mettre d'abord l'accent sur la politique d'immigration basée sur les besoins de l'économie, avant de suggérer une politique en matière d'accueil et d'intégration. Enfin, l'applicabilité des mesures aux différents groupes d'étrangers au Grand-Duché est discutée. Un bref résumé des propositions formulées peut être trouvé au chapitre VII.

1. Une politique d'immigration basée sur les besoins de l'économie

Nul ne peut contester la relation entre l'immigration et l'économie. L'expérience a montré que les besoins de main-d'oeuvre du marché du travail augmentent avec le développement économique. Cette situation incite les étrangers à s'installer au Luxembourg pour y travailler.

Jusqu'à présent, l'immigration au Luxembourg a connu une évolution paisible du fait qu'il s'agissait toujours d'une immigration sur le marché du travail. Avec le taux actuel d'étrangers et son évolution probable, il est souhaitable que l'immigration „maîtrisable“ – hors frontaliers et citoyens de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen – doit être limitée aux capacités d'absorption du marché du travail. Une immigration dans le système de sécurité sociale, pour reprendre une terminologie allemande, ne serait plus acceptée facilement par la population luxembourgeoise. Tout ceci nous amène à la considération que l'immigration politiquement encadrée doit être limitée et accompagnée par des efforts substantiels d'intégration.

1.1. Les besoins concrets en main-d'œuvre par secteur

1.1.1. L'artisanat

D'après une étude réalisée en septembre 2003 par la Chambre des Métiers, 300 à 400 postes n'ont pas pu être pourvus dans le secteur artisanal. Parmi les postes non pourvus, 80% étaient des postes à qualification élevée. Sur 100 emplois créés dans le secteur de l'artisanat, 78 étaient des emplois occupés par des frontaliers d'après une étude effectuée en 1993. En 2000, 21% des salariés étaient des Luxembourgeois et le taux des résidents étrangers diminuait par rapport à celui des frontaliers.

Des réserves de productivité existent notamment dans le secteur de l'artisanat, mais d'autres problèmes subsistent: le problème des infrastructures de transport qui ferait perdre beaucoup d'heures de travail aux entreprises, le manque de disponibilité de terrains et la lenteur des procédures en matière de protection de l'environnement (commodo/incommodo).

1.1.2. Les autres secteurs

D'après les représentants des entreprises luxembourgeoises, d'autres secteurs de l'économie connaissent en 2001 des difficultés au niveau du recrutement:

- le secteur HORESCA: manque de 1.000 salariés;
- le secteur du commerce et des services: manque de 3.000 salariés;
- le secteur financier: chiffres non disponibles;
- le secteur agricole et viticole: chiffres non disponibles;
- le secteur des technologies et de la recherche: chiffres non disponibles.

Par conséquent, il y aurait un risque que certaines activités ne pourraient plus être réalisées au Luxembourg, faute de pouvoir recruter les personnes disposant des qualifications adéquates.

Les chiffres avancés appellent les observations suivantes: En premier lieu, ce nombre est relativement faible par rapport à la population totale respectivement active. En deuxième lieu, il y a une grande hétérogénéité au niveau des profils recherchés et plus particulièrement au niveau des qualifications professionnelles requises. Sont recherchées non seulement des personnes disposant d'une qualification très élevée, mais également d'un niveau de qualification intermédiaire, voire de la main-d'œuvre non qualifiée. En dernier lieu, les connaissances linguistiques jouent un rôle important lors du recrutement.

Tout effort de quantification exacte des besoins futurs de l'économie serait aléatoire, car les besoins dépendent de l'évolution conjoncturelle luxembourgeoise, européenne et mondiale. La Commission spéciale peut quand même retenir qu'aux déficits de personnel dans certains secteurs ne peut être remédié qu'à travers une immigration ciblée. Selon l'UEL, il importe que les instances luxembourgeoises „nouent les contacts requis avec les administrations gérant les flux des demandeurs d'emploi dans les pays qui ont été identifiés comme hébergeant du personnel pouvant utilement renflouer les effectifs notamment de l'artisanat ou du secteur horeca.“

Sur la base de ces considérations, la Commission spéciale fait les recommandations suivantes:

1. Il faut utiliser au mieux les ressources en main-d'œuvre existantes en promouvant la formation continue, l'orientation et la réorientation professionnelles des demandeurs d'emploi pour leur permettre d'obtenir une qualification monnayable sur le marché du travail. Ainsi, les cours de formation devraient être enseignés d'une façon respectant le niveau de scolarité et l'origine linguistique des concernés.
2. Il faut appliquer pleinement les principes fondamentaux du droit communautaire, en particulier le principe de libre circulation et la priorité d'embauche réservée aux ressortissants des pays de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen. Il faut néanmoins rester attentif au fait qu'une préférence communautaire mal pratiquée conduit au refus de permis de travail à des personnes de pays tiers qui pourraient apporter une contribution certaine à l'économie luxembourgeoise, s'ils possèdent des compétences qui sont complètement absentes parmi la main-d'œuvre communautaire disponible ou ne concernent qu'un nombre très limité de personnes de manière à rendre le refus de permis de travail dans le domaine concerné futile.
3. Il convient de conclure dans un futur proche des accords de main-d'œuvre avec des pays tiers. Un tel accord de main-d'œuvre permet de procurer au marché du travail luxembourgeois la main-d'œuvre

dont il a besoin dans certains secteurs spécifiques (construction, HORESCA, transports routiers). Une politique d'immigration à des fins économiques doit être volontariste et ciblée, de manière à tenir compte des réalités du marché du travail, notamment au niveau de la qualification, de l'expérience professionnelle ainsi que des connaissances linguistiques. Une étroite concertation avec les acteurs du monde économique semble essentielle.

1.2. Une réforme des structures en charge de l'immigration et de l'intégration

Actuellement, les Ministères de la Justice, de l'Education nationale, du Logement, de la Santé et de la Sécurité Sociale, des Classes Moyennes, de l'Economie, de l'Intérieur, de la Famille et du Travail et de l'Emploi sont les ministères compétents en matière d'immigration et d'accompagnement pour les étrangers. Pour coordonner les mesures concernant les étrangers et pour soumettre au Gouvernement des propositions, il existe un Comité interministériel instauré par la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

Après dix années d'existence de ce Comité interministériel, la Commission spéciale constate que celui-ci ne joue pas entièrement le rôle escompté par le législateur de l'époque. Par conséquent, beaucoup d'associations ont revendiqué la création d'un secrétariat d'Etat à l'immigration rattaché au Ministère d'Etat ou même d'un Ministère à l'Immigration. Dans ce contexte, il faut rappeler qu'un rapport récent, élaboré par les professeurs MM. André ROUX et Guy SCOFFONI sur le rôle de l'Etat au Luxembourg³⁶ précise qu'„améliorer l'efficacité de l'Etat, autrement dit sa capacité à concevoir, à exécuter et à faire exécuter les missions dont il a la charge“ se ferait de préférence par un redécoupage des ministères et par une réduction du nombre des ministères. La création d'un secrétariat d'Etat ou même d'un ministère à l'intégration se heurterait alors à cet argument. La Commission spéciale juge néanmoins que la création d'un tel secrétariat d'Etat devrait être examinée pour coordonner la politique d'immigration au niveau gouvernemental et pour mettre en place des mesures d'intégration des étrangers dans la société.

Lorsqu'une création d'un Secrétariat d'Etat n'est pas jugée utile, la Commission spéciale propose d'examiner les mesures suivantes: il faudrait transformer le Comité interministériel en un conseil supérieur de l'immigration et d'intégration chargé de l'immigration, de la coordination et de la mise en place des politiques d'accompagnement. Ce conseil serait présidé par le ministre ayant dans ses attributions les relations avec le Conseil National pour Etrangers. Il serait en charge de la coordination des mesures prises par les différents départements ministériels, mais aussi de l'élaboration de propositions et de projets en matière d'immigration. Pour discuter régulièrement des mesures à prendre, il devrait éditer un rapport annuel qui sera discuté dans une séance publique de la Chambre. Ce débat annuel incite les députés et le Gouvernement à réfléchir sur les mesures prises et éventuellement encore à prendre.

En outre, le champ d'activité du Commissariat du Gouvernement aux Etrangers devrait éventuellement être réorienté vers une sorte de cellule de coordination gouvernementale. Il faudrait examiner s'il ne convient pas d'attribuer de charges ultérieures à ce Commissariat. Ceci permettrait aux étrangers de recevoir la plupart des documents dans un guichet jusqu'alors délivrés par des ministères différents. Le Commissariat serait alors composé de fonctionnaires et d'employés de tous les ministères concernés. De même, l'Etat aurait une vue d'ensemble du dossier de chaque étranger permettant ainsi de prendre des mesures intégrées.

Au niveau local, on pourrait considérer la mise en place de „guichets uniques“, en rassemblant l'ensemble des prestations de nature à répondre aux besoins urgents des immigrants (aides sociales, santé, logement, aide administrative etc.).

Les commissions consultatives communales pour étrangers ont prouvé leur utilité. La Commission spéciale recommande de lancer une discussion et une évaluation de leur action. A partir de cette discussion, il conviendrait peut-être de reformuler le rôle, les attributions, les modalités de constitution et leur composition.

La composition et l'ensemble des attributions du Conseil National pour Etrangers devraient être examinées. La Commission spéciale pourrait envisager que le Conseil National pour Etrangers pourrait

³⁶ <http://www.etat.lu/MFP/documents/roleetat.pdf>, pp. 109-111.

se voir demander des avis obligatoires sur les projets législatifs concernant la cohabitation des Luxembourgeois et non-Luxembourgeois.

Finalement, la création d'un „Bureau des affaires étrangères“, comparable à un „Akademisches Auslandsamt“ aux universités allemandes, est recommandée. Les attributions de ce Bureau seront l'aide aux étudiants étrangers quant au logement et aux formalités juridiques. En plus, le Bureau se chargera du conseil des étudiants s'ils veulent suivre leurs études à l'étranger ou profiter des programmes européens tels qu'ERASMUS.

1.3. Une réforme en matière des permis de séjour et de travail

Une législation en matière des permis de séjour et de travail doit avoir comme but d'établir un équilibre entre les besoins du marché de l'emploi (logique économique) et la sécurité juridique des travailleurs (logique sociale). Dans les prochaines années, il est probable que la Commission européenne va élaborer des propositions de directive en matière de permis de séjour et de travail. Ainsi, la proposition de directive COM/2002/0548 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat et la proposition de directive COM/2001/386 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante sont en cours d'élaboration. La Commission spéciale souligne néanmoins l'urgence de revoir certains aspects de la loi du 28 mars 1972 et du règlement grand-ducal du 12 mai 1972.

Actuellement, il existe des critères retenus par le Ministère de la Justice en matière d'autorisations de séjour pour étudiants étrangers. Ces critères ne sont fixés ni dans une loi, ni dans un règlement grand-ducal. Ils sont par contre détaillés dans une circulaire à usage interne du ministère. Cette circulaire prévoit expressément que, par dérogation à l'article 2 de la loi du 28 mars 1972 sur le séjour des étrangers, il ne sera pas exigé, de la part des étudiants, qu'ils disposent de moyens de subsistance „propre“. Concrètement, cela signifie qu'ils peuvent faire état de moyens de subsistance provenant de leurs parents ou d'autres personnes qui leur sont proches. Cette approche est louable, mais devrait être reprise dans une disposition législative.

Actuellement, seule la loi sur le travail des étudiants (loi du 22 juillet 1982 concernant l'occupation d'élèves et d'étudiants pendant les vacances scolaires) permet aux étudiants de moins de 25 ans de travailler pendant un maximum de deux mois par année sans affiliation à la sécurité sociale (sauf l'assurance accident pour le patron). La Commission spéciale propose d'examiner des mesures permettant aux étudiants de travailler pendant toute l'année durant leurs études au Luxembourg. On pourrait s'imaginer d'accorder un droit de travail de dix heures en deuxième année, puis quinze heures en troisième année et par après vingt heures.

De plus, la garantie bancaire a fonctionné comme barrière administrative importante entre le patron et le salarié incitant à empêcher la formation d'une relation de travail légale, même si elle est à faire par le patron. La pratique actuelle favorise trop l'immigration illégale et le trafic de main-d'œuvre.

La Commission spéciale suggère d'examiner si une personne qui dispose d'une carte d'identité d'étranger pourrait accéder au marché du travail. Bien qu'il reste à régler un large nombre de détails techniques (tels que les personnes dont la situation est liée à celle du conjoint), la solution proposée viserait une simplification du travail de l'administration. Plus concrètement, la Commission spéciale propose qu'une personne disposant d'un permis de travail C se voie apposer un timbre sur sa carte d'identité d'étranger avec la mention „autorise son titulaire à travailler sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.“ Cette dernière proposition est à voir dans le souci de simplifier les démarches administratives pour ceux qui séjournent de plus longue date au Grand-Duché.

Même si la loi actuelle a l'intention louable de permettre le recrutement des immigrés dans des secteurs connaissant une pénurie de main-d'œuvre, ces quelques actualisations devraient permettre d'améliorer la sécurité juridique des différentes catégories d'étrangers en fixant des critères transparents concernant l'entrée, le séjour et l'emploi des différentes catégories d'étrangers tout en répondant aux besoins économiques du pays.

1.4. L'accès des citoyens européens à la fonction publique

Etant donné que les employés de la fonction publique sont des travailleurs au sens de l'article 39 CE, les règles relatives à la libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne leur sont aussi en prin-

cipe applicables. Toutefois les pays membres sont autorisés à réserver aux ressortissants nationaux les emplois ayant trait à l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat (article 39, paragraphe 4 CE).

Par conséquent, l'Etat luxembourgeois a retenu dans l'article 1er B de la loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise que „*la condition de la nationalité ne s'applique pas à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne qui sont candidats aux emplois dans les secteurs de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, de distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité, sauf dans les cas où ces emplois comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public*“. Selon M. le Secrétaire d'Etat à la Fonction Publique, 7% des personnes occupées dans la fonction publique luxembourgeoise sont des non-Luxembourgeois.

Il n'est cependant pas obligatoire de faire usage des réserves d'embauche permises. La Commission européenne invite les Etats membres à ouvrir leur secteur public, autant que possible, de manière à faciliter la mobilité des travailleurs³⁷. Elle identifie deux catégories d'emplois dans la fonction publique: celle qui implique l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et celle des autres.

L'organisation future de la fonction publique et des services qu'elle est appelée à rendre aux administrés sera affectée par l'augmentation continue de la population. Il sera donc important de cerner au fur et à mesure les besoins qui se feront sentir en termes de personnel qualifié au sein de l'administration. En tout état de cause, il reste à préciser que les candidats doivent impérativement avoir une connaissance approfondie des trois langues officielles du Luxembourg, le service public en faveur de tous les citoyens étant à ce prix.

1.5. L'élargissement de l'Union européenne

1.5.1. Une libre circulation restreinte pour les ressortissants des futurs Etats membres de l'Union Européenne

L'expression „libre circulation des personnes“ signifie que toute personne en situation de séjour régulier dans l'Union européenne peut franchir sans contrôle les frontières internes. Elle implique aussi le déplacement des contrôles vers les frontières extérieures de l'Union européenne. La libre circulation englobe aussi le droit de séjourner dans un autre Etat pour y exercer une activité rémunérée en tant que travailleur salarié ou travailleur non salarié, de prestataire ou de destinataire de services, voire pour y rechercher un emploi.

A cause du processus d'élargissement de l'Union européenne, qui concerne douze pays européens, à savoir la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie, la population de l'Union européenne connaîtra un accroissement substantiel. De même, l'adhésion progressive de ces pays (les dix premiers le 1er mai prochain) entraînerait un nombre croissant de personnes bénéficiant de la libre circulation des travailleurs avec toutes les conséquences qui en découlent pour le marché du travail communautaire.

Dès l'adhésion des nouveaux pays membres à l'Union européenne, les ressortissants de ceux-ci deviendront donc des citoyens européens - mais ils ne pourront pas nécessairement bénéficier dès le début de la libre circulation des travailleurs. A l'exception de Chypre et de Malte, la libre circulation des travailleurs est soumise à une période transitoire septennale structurée en phases successives de respectivement deux, trois et deux ans. Au cours des deux premières années suivant l'adhésion des dix nouveaux membres, les Etats membres actuels sont autorisés à maintenir à l'égard des huit Etats adhérents d'Europe centrale et orientale leurs régimes nationaux en matière de libre circulation des travailleurs et en matière de la gestion des permis de travail. Ainsi, presque tous les anciens pays membres de l'Union européenne ont déjà annoncé leur intention d'instaurer de telles périodes de transition.

³⁷ http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/dec/694_fr.pdf: Communication de la Commission COM (2002) 694 final, p. 21.

A l'issue de cette première phase, soit le 1er mai 2006, les Etats membres qui désirent maintenir leur régime national en la matière devront informer la Commission des raisons de leur décision. A l'issue de la deuxième phase, le 1er mai 2009, les Etats membres désirant maintenir un régime national devront justifier cette décision à la lumière d'une analyse conjoncturelle de leur marché du travail. Au plus tard le 1er mai 2011, les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs s'appliqueront de plein droit aux ressortissants des huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale.

Des périodes de transition de la part du Grand-Duché existaient lors de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne en 1986. Par la suite, il s'est avéré que les craintes initiales d'une immigration massive des Portugais et des Espagnols vers le Grand-Duché suite à la levée des frontières intérieures n'étaient pas fondées.

Des études³⁸ ont révélé que l'immigration de la part des nouveaux Etats membres n'aura lieu que dans une mesure très limitée, surtout dans les régions frontalières entre les nouveaux et les anciens pays membres. La Commission européenne estime le nombre de résidents étrangers en provenance des nouveaux pays membres à environ 335.000 personnes par an, soit moins de 0,1% de la population active des anciens pays membres de l'Union européenne. Ce chiffre devrait reculer à 150.000 en une dizaine d'années. En général, les habitants sont peu disposés à quitter le territoire auquel ils se sentent attachés, sauf si des circonstances spéciales comme par exemple la stabilité politique, les perspectives de croissance économique et les conditions de vie les forcent à une telle démarche. Il est ainsi peu probable que les flux migratoires de l'Est vers l'Ouest atteindront les dimensions que certains détracteurs de l'élargissement de l'Union veulent mettre en perspective. Les personnes migrantes sont pour la plupart bien qualifiées, ce qui est favorable du point de vue des pays accueillants.

La Commission spéciale estime majoritairement que le Luxembourg ne devrait pas renoncer à la première phase de période de transition offerte d'office. D'une part, il faut éviter que, suite à la décision du Luxembourg de ne pas appliquer des périodes transitoires, les ressortissants des nouveaux pays membres entreront sur le marché du travail du groupe des anciens pays membres en recevant au Luxembourg le permis de travail pour délocaliser leur main-d'œuvre vers un ancien pays membre qui pratique une telle période de transition après un certain laps de temps et contourner ainsi la période de transition imposée par ce pays. Une non-application des périodes de transition par le Luxembourg impliquerait donc de vraies complications diplomatiques pour le Grand-Duché. D'autre part, il faut savoir que presque la totalité des anciens Etats membres appliquent la période de transition durant la première phase accordée d'office. Si le Luxembourg renonçait à cette période, il serait probablement confronté à un afflux de citoyens des nouveaux Etats membres qu'il ne saurait maîtriser et surtout l'intégration des immigrants ne réussirait pas. Cet afflux serait encore renforcé par l'effet des réseaux. En effet, les émigrants sont plutôt attirés par des pays où ils trouvent déjà des personnes venant de leur pays d'origine. Vu qu'il existe déjà de petites communautés polonaises, hongroises et tchèques au Grand-Duché, le Luxembourg est particulièrement intéressant pour des immigrants de ces pays.

Parallèlement, le manque de spécialistes et de main-d'œuvre continue d'exister dans certains secteurs. La Commission spéciale recommande de négocier immédiatement des accords de main-d'œuvre avec certains nouveaux pays membres afin de résoudre ce problème influant aussi la situation économique du Grand-Duché. Il est fait référence à l'expérience positive de la conclusion des accords de main-d'œuvre avec le Portugal et la Yougoslavie dans les années 70.

Il est actuellement quelque peu aléatoire de prédire la situation de l'économie et du marché du travail dans deux années. Ainsi, il est un peu trop tôt de formuler déjà une recommandation en vue de renoncer ou non à une prolongation de la période de transition.

Selon l'Eurobaromètre du printemps 2003, la population luxembourgeoise³⁹ estime pour 56% (moyenne UE: 41%) que l'élargissement de l'Union européenne engendrerait une hausse du chômage. Il s'ensuit qu'une décision de renonciation aux périodes de transition de la part du Grand-Duché doit être communiquée d'une façon claire et explicative aux Luxembourgeois de façon à atténuer les craintes d'une hausse du chômage.

38 Citons à titre d'exemple l'étude de M. Stephen Drinkwater (Université de Surrey), „Go West? Assessing the willingness to move from Central and Eastern European Countries“, 2002.

39 Pour l'enquête d'eurobaromètre, l'échantillon de la population luxembourgeoise est composé de 75% de Luxembourgeois et de 25% de citoyens d'autres Etats membres de l'Union européenne. Source: Eurobarometer 59. Public Opinion in the European Union. Spring 2003. National Reports. Compilation of the 15 national executive summaries. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/executive_summaries_eb59.1.pdf.

1.5.2. *L'application de l'Accord de Schengen*

Un autre aspect lié à l'élargissement de l'Union européenne concerne l'acquis Schengen. Une partie des dispositions est applicable pour les nouveaux Etats membres dès leur adhésion. Cependant, bien que le principe de la libre circulation des personnes soit d'application dès la date de leur adhésion, les nouveaux Etats membres maintiendront les contrôles aux frontières en ce qui concerne les personnes, y compris pour les ressortissants des Etats membres de l'Union. Or, la partie de l'acquis Schengen non encore adoptée par les nouveaux Etats membres leur deviendra applicable dès qu'une décision du Conseil européen aura constaté que ces premiers, d'une part, satisfont aux conditions d'accès au Système d'Information Schengen et, d'autre part, sont en mesure d'assurer le contrôle effectif de leurs frontières extérieures. Par conséquent, l'abolition des frontières intérieures au sein de l'Union européenne élargie n'interviendra que lorsque les frontières extérieures seront sécurisées et gérées d'une manière qui satisfait les citoyens européens. L'élargissement n'aggraverait pas le problème de l'immigration illégale. Au contraire, l'implication des nouveaux Etats membres et la coopération renforcée avec les pays voisins seront une arme efficace contre l'immigration illégale.

1.6. *Le financement du système de la sécurité sociale*

Au cours du mois de février 2001, le Bureau International du Travail (BIT) a présenté une étude sur l'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension qui contient une projection démographique suggérant que le financement durable du système des pensions de retraite doit reposer sur une augmentation très importante de la population résidente et une expansion considérable du marché du travail luxembourgeois. Le chiffre de 780.000 habitants en 2050 cité dans ce contexte a suscité un vif émoi chez bon nombre de citoyens.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'étude du BIT constitue une simulation, qu'elle ne veut pas prévoir ce qui va se passer avec certitude dans 50 ans. Elle n'évalue que les résultats auxquels mènent les différentes évolutions et les réformes paramétriques du système des retraites. De surcroît, elle essaie de montrer l'incidence de la variation des paramètres du modèle et du changement de certaines données. Une simulation ne montre donc que diverses hypothèses possibles, chaque hypothèse ayant une certaine probabilité de se réaliser.

La Commission spéciale n'entend pas se prononcer en détail sur l'avenir des régimes des pensions, car une telle démarche ne fait pas partie de son mandat.

La Commission spéciale est d'avis qu'il faut séparer la politique d'immigration de la politique de financement de la sécurité sociale et en particulier des retraites. En d'autres termes, une politique d'immigration ne devrait pas être menée dans l'optique exclusive du financement des retraites, celui-ci devant être considéré comme une préoccupation de politique générale. Dès lors, les deux questions devraient être traitées de façon séparée, le mandat de la Commission spéciale consistant en la préparation d'un débat d'orientation et de propositions politiques dans la seule matière de l'immigration.

Cette position se justifie essentiellement par le fait que la sécurité sociale est indépendante de l'immigration. Un Etat social a le devoir d'organiser et de gérer le système de sécurité sociale. Si le système de sécurité sociale connaît des problèmes, il appartient à l'Etat de faire les réformes nécessaires. Enfin, attirer un maximum de personnes étrangères ne constitue pas un remède efficace pour résoudre d'éventuels problèmes au niveau de la sécurité sociale, car cela ne ferait que retarder les difficultés.

Récemment, un communiqué officiel de la Commission européenne⁴⁰ a insisté sur l'impossibilité de résoudre les problèmes de financement des systèmes de pension par la seule immigration de main-d'œuvre supplémentaire, ce qui confirme donc l'approche de la Commission spéciale. La politique de l'immigration doit être détachée de considérations de financement de sécurité sociale – même si à court et moyen terme, une main-d'œuvre plus nombreuse stabilise évidemment la sécurité sociale.

⁴⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration, COM(2001) 387 final.

2. Une politique d'immigration visant la meilleure intégration

L'immigration a aussi des répercussions sur les politiques d'accueil et d'intégration, visant les conditions de vie des immigrants (le logement, la scolarisation de leurs enfants et la perception des immigrants dans le pays d'accueil). Une politique d'immigration doit veiller à ce que la population d'accueil accepte pleinement les étrangers, d'où l'importance des messages que donnent les acteurs de la vie politique et les médias. L'intégration ne se décrète pas, mais elle se construit à travers un processus dans lequel interviennent l'Etat, les communes, les immigrants, la population d'accueil, les partis politiques, les syndicats et les associations.

2.1. Une politique d'accueil

Accueillir, c'est préparer les nouveaux arrivants à leur insertion économique et sociale. La réussite de cette politique d'accueil constitue la première étape du processus d'intégration. Accueillir, c'est donc se préoccuper des besoins du nouvel arrivant afin de faciliter son installation, mais également lui communiquer les règles de la vie en commun au Luxembourg.

Une politique d'accueil touche une multitude de domaines tels que la santé, le logement, la scolarisation, la formation professionnelle, la formation linguistique, la formation civique ainsi que l'accueil des enfants. Voilà pourquoi il convient d'élaborer une politique d'accueil des étrangers globale et intégrée, visant l'ensemble des immigrants.

Par conséquent, la Commission spéciale suggère la création de structures d'information mobiles et la distribution d'un livret d'accueil contenant des informations sur les services disponibles.

De même, il convient de prévoir des logements pour ce grand nombre de personnes. Avec le plan d'aménagement du territoire le Gouvernement s'est doté d'un instrument efficace afin d'éviter une „politique de clocher“ de certains responsables communaux. En outre, des aides financières pour les investissements des communes pour des logements collectifs d'immigrés isolés sont prévues⁴¹, mais pourraient être adaptées en vue de soutenir aussi l'aménagement de logements collectifs pouvant accueillir des familles d'immigrés nouvellement arrivées au Grand-Duché.

Jusqu'à présent, le règlement grand-ducal concernant les conditions d'admission et de séjour dans les foyers d'accueil et les centres d'accueil gérés par l'Etat, prévu par l'article 15 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers, fait défaut. La Commission spéciale appelle au Gouvernement d'élaborer enfin ce règlement grand-ducal afin qu'on dispose de règles claires en ce qui concerne le séjour dans les foyers d'immigrés.

Une partie des résidents étrangers ne tirent leurs informations sur l'actualité et la culture luxembourgeoise que des périodiques ou des médias non diffusés dans une des trois langues officielles du Luxembourg. La Commission spéciale suggère d'examiner l'allocation de subsides à des médias s'adressant aux résidents étrangers et ayant pour but de favoriser l'intégration au Grand-Duché.

2.2. Le regroupement familial

Il est difficile voire impossible de quantifier le nombre d'autorisations de séjour accordées à des fins de regroupement familial vu que le Luxembourg ne dispose malheureusement pas de statistiques à ce sujet.

Le droit à une famille est un élément naturel et fondamental de la société et représente un facteur important facilitant l'intégration. Ce droit au regroupement familial, fondé sur l'article 63 du Traité CE, mais également reconnu comme droit fondamental par l'ONU dans la Déclaration des Droits de l'Homme en 1950, implique l'intégration des membres de la famille, donc un statut pour ceux-ci indépendant de celui du „regroupant“.

⁴¹ Art. 14-18 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

Le droit des étrangers (ressortissants de pays tiers) de vivre en famille qui englobe le droit au regroupement familial, n'est pas réglé par une loi luxembourgeoise. Il est régi par une pratique administrative. Une directive européenne y relative⁴² vient d'être adoptée par le Conseil en date du 22 septembre 2003.

Au sein du Ministère de la Justice, il existe une série de critères suivant lesquels sont examinées les demandes de regroupement familial. Celles-ci sont en principe assimilées à des demandes d'autorisation de séjour pour les personnes concernées. Les critères du Ministère de la Justice ne sont arrêtés ni dans une loi, ni dans un règlement, ni même dans un dépliant quelconque. Ainsi, il devient pratiquement impossible de faire valoir un véritable droit au regroupement familial même lorsque, le cas échéant, il est clair qu'un tort lui a été causé en ce sens que les règles non écrites présidant aux décisions de regroupement familial lui ont été incorrectement appliquées et si, par conséquent, il a été moins bien traité que les autres étrangers qui se trouvent dans la même situation que lui. Il ne lui reste alors que la possibilité de se prévaloir de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme - article qui consacre le droit à la vie familiale -, mais pour les raisons dont il ne s'agit pas de traiter ici, ceci n'est, dans la plupart des situations, guère de nature à remédier au problème même si, actuellement, le tribunal administratif fait une interprétation large de l'article 8 de la Convention.⁴³ Plusieurs décisions des autorités ont été annulées par les juridictions administratives qui estiment que l'Etat s'est ingéré injustement dans la vie privée et familiale des personnes et ne respecte pas l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.⁴⁴

Afin de faire valoir le droit au regroupement familial par son conjoint ou ses enfants de moins de 18 ans, le ressortissant étranger d'un pays tiers doit justifier:

- de moyens d'existence personnels suffisants pour supporter les frais de voyage et de séjour de ces personnes (le montant du revenu pris en considération est celui du RMG; on ne tient pas compte du fait que des parents acceptent d'héberger et de prendre en charge ces personnes). Il en est de même lors de la demande d'autorisation de séjour en vue d'un mariage.
- d'un logement adéquat.

Généralement, le Ministère de la Justice vérifie aussi si le demandeur dispose d'un emploi stable. Ainsi, un étranger disposant de permis de travail A successifs (d'une durée maximale d'un an) ne peut pas se faire rejoindre par sa famille. Un enfant de plus de 18 ans est autorisé à rejoindre ses parents s'il est considéré comme étant à leur charge. Par exemple, les autorités estiment qu'il est à charge si, pour des raisons de santé, il ne peut travailler. Pour faire venir le père ou la mère, le demandeur doit prouver que ces personnes (père/mère) n'ont pas d'autres enfants ou personnes à leur charge et qu'ils n'ont pas d'autres parents dans leur pays d'origine qui pourraient les prendre en charge. Le demandeur doit prouver les avoir soutenus financièrement pendant un certain temps qui précède la demande.

L'unité de la vie familiale représente une condition importante de l'intégration. Une régulation trop restrictive du regroupement familial risque de mettre en cause le droit fondamental du respect de la vie privée et familiale, et est de nature à susciter le regroupement familial irrégulier. La Commission spéciale recommande de transposer rapidement la directive adoptée récemment par le Conseil.

Cette loi devrait prévoir qu'un droit au regroupement familial devrait pouvoir avoir lieu au plus tard après une année de résidence au Luxembourg, indépendamment du permis de travail. La procédure elle-même devrait se dérouler dans des délais ne dépassant pas trois mois.

L'intention de mener une vie familiale effective ne devrait pas se heurter à la condition que le partenaire légalement établi au Luxembourg doive, dans tous les cas, justifier de moyens d'existence personnels et suffisants pour assurer le séjour de deux personnes, ce qui, comme le montre la jurisprudence, pourrait d'ailleurs mettre en cause le respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. D'autres sources et perspectives de revenu devraient être prises en compte (p.ex. prises en charge).

Les membres rejoignant leur famille devraient avoir accès au marché de l'emploi dès leur arrivée au Luxembourg. Une fois les conditions au regroupement familial remplies et l'autorisation de séjour octroyée aux personnes concernées, l'accès au travail devrait être garanti. Le principe de la solidarité familiale implique que tous les membres participent aux besoins de la famille et que tous les membres

42 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

43 Elvinger, M.: L'Etat du droit des étrangers face aux exigences de l'Etat de droit, in: ensemble, mars 2002, No. 67, p. 14.

44 Tribunal administratif: Audience publique du 31 mai 2001, No 12433 du rôle, audience publique du 21 mai 2001, No 12614 du rôle, Audience publique du 21 mars 2001, No 12463 du rôle.

rejoignant la famille peuvent accéder directement au marché de l'emploi, ne serait-ce que pour se procurer les ressources nécessaires afin de créer un environnement favorable à la vie familiale. Outre qu'une telle mesure faciliterait l'autonomie des personnes concernées, elle favoriserait également l'acceptation de ces familles par la population autochtone.

2.3. La question des langues et les cours de langues

L'utilisation segmentaire des langues sur le marché de l'emploi, l'influence du français et l'importance du luxembourgeois comme élément d'identité font penser qu'il ne faut pas d'emblée privilégier une langue au détriment d'une autre. Il faut donc prendre en considération les exigences linguistiques du marché du travail luxembourgeois et promouvoir plus systématiquement l'apprentissage du français et/ou du luxembourgeois pour favoriser l'intégration des étrangers sur le marché de l'emploi et dans la société luxembourgeoise.

L'objectif de ces mesures est une communication ciblée et univoque avec toutes les personnes dans le monde du travail ou ailleurs. La pratique des langues peut être considérée comme un secteur de compétence clé. Sur la base de la situation linguistique actuelle, la Commission spéciale propose les mesures suivantes.

1. Les pouvoirs publics devraient accroître substantiellement le nombre d'enseignants de luxembourgeois ainsi que le nombre de cours dispensés, aujourd'hui largement insuffisant pour faire face à une demande sans cesse croissante, le recours à des a.s.b.l. étant insuffisant dans ce contexte. De même, il faut assurer une formation pédagogique des enseignants, sanctionnée par un diplôme, et une offre attractive et diversifiée sur différents niveaux de complexité et de connaissances. En plus, les cours de luxembourgeois devraient se concentrer prioritairement sur la communication orale afin de promouvoir l'intégration des étrangers dans la société.
2. Vu la forte présence des étrangers et la croissance continue de la population étrangère, la Commission recommande d'introduire un congé linguistique ou une période de formation linguistique, à l'instar de ce qui se pratique par exemple au Danemark. Ce congé pourrait promouvoir, entre autres répercussions, la pratique de la langue luxembourgeoise dans le commerce.
3. La diffusion de cours en langue luxembourgeoise par l'intermédiaire des médias (presse écrite et orale) doit être régulière. Le cours „DA LASS“ diffusé, il y a quelques années, sur la chaîne RTL-Télé Lëtzebuerg doit servir comme exemple à répéter de façon continue.
4. Il faut examiner la possibilité d'obliger les immigrants travailleurs non communautaires de suivre un cours avant de commencer leur emploi, afin qu'ils acquièrent des notions de la langue luxembourgeoise pour mieux pouvoir s'intégrer dans le marché du travail. Outre une offre appropriée des cours de langue, il faudrait aussi renforcer l'offre des cours d'intégration ou de formation sur la vie au Grand-Duché. De même, une formation en instruction civique destinée aux immigrants devrait être élaborée, de manière à les familiariser avec les institutions, le système politique, le régime juridique et les réalités sociales du Luxembourg. Ces cours et formations pourraient assurer le respect de la diversité, l'intégration et la cohésion de la société.
5. Dans l'objectif de promouvoir l'intégration, la Commission spéciale estime nécessaire d'attacher la condition suivante à l'obtention de la nationalité luxembourgeoise: l'étranger désirant se faire naturaliser doit suivre un cours sur le Luxembourg, sur sa langue et sa culture. Ce cours sera complété d'une vérification obligatoire des connaissances sur le Luxembourg, sa culture et sa langue. Cependant, des dispenses peuvent faciliter les procédures si le demandeur peut prouver que ses connaissances dans ces domaines sont adéquates et suffisantes.
6. Dans le domaine des langues, l'enseignement joue un rôle prépondérant. Des efforts substantiels visant l'encadrement spécifique des enfants qui connaissent des difficultés dans une des langues officielles ont été réalisés. Ainsi, la Commission spéciale salue l'introduction progressive de l'enseignement précoce et des classes d'accueil par une multitude de communes et l'officialisation des classes d'accueil et des classes d'insertion dans le régime secondaire technique⁴⁵ par le Ministère de l'Education Nationale.

⁴⁵ Règlements grand-ducaux du 10 juillet 2003 portant institution de classes d'accueil et de classes d'insertion dans le cycle inférieur et le régime préparatoire de l'enseignement secondaire technique et introduisant des classes à régime linguistique spécifique au régime technique, au régime de la formation de technicien et au régime professionnel de l'enseignement secondaire technique.

7. D'autre part, l'enseignement du luxembourgeois dans les écoles devrait se faire de manière plus soutenue. L'accent doit être mis sur l'écrit du luxembourgeois et non seulement sur l'oral. On ne peut pas exiger des résidents étrangers de savoir écrire et utiliser le luxembourgeois, si les résidents luxembourgeois ne savent pas non plus l'écrire convenablement.

2.4. La double nationalité et la Convention européenne sur la nationalité

Le Gouvernement estime que la double nationalité serait l'instrument le plus efficace pour éviter l'exclusion des immigrants des processus politiques de leur pays d'accueil. La double nationalité est un concept nouveau dans la tradition philosophique du droit luxembourgeois. Cette transformation dans la législation reflète la reconnaissance des intérêts des immigrants de garder des liens avec leur pays d'origine. La possibilité offerte aux citoyens luxembourgeois d'être en même temps titulaires d'un ou de plusieurs autres passeports constitue une innovation majeure dans la conception luxembourgeoise de la nationalité et elle ne saurait se faire sans l'accord des électeurs, ce qui explique pourquoi la Commission spéciale partage l'avis du Gouvernement sur la nécessité d'un débat public sur toutes les conséquences et implications de la double nationalité. Ce débat est accompagné par l'étude juridique approfondie demandée par le Gouvernement aux professeurs Francis DELPEREE et Michel VERWILGHEN et remise au Gouvernement en janvier 2004.⁴⁶

Les critiques avancées sont nombreuses en théorie, alors qu'en pratique, la double nationalité est tolérée dans de nombreux Etats⁴⁷. La Convention du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires⁴⁸ en cas de pluralité de nationalités retient que les nationalités multiples sont en général indésirables. „Ce principe a été abandonné par des instruments légaux ultérieurs, en particulier le Second Protocole amendant la Convention de 1963⁴⁹ et la Convention Européenne sur la nationalité de 1997. Cette convention ne limite pas le droit des Etats de déterminer dans sa loi interne si ses nationaux qui acquièrent ou possèdent la nationalité d'un autre Etat gardent la nationalité ou la perdent, ou si l'acquisition ou la conservation de sa nationalité est sujet à la renonciation ou perte d'une autre nationalité⁵⁰“. L'article 14 de la Convention européenne sur la Nationalité accorde la nationalité multiple à un enfant qui a automatiquement à sa naissance plusieurs nationalités. De surcroît, l'article 16 accepte la nationalité multiple si on ne peut pas raisonnablement attendre de l'individu de renoncer à une de ses nationalités.

Il faut prendre en compte que „le statut de la double nationalité paraît antithétique à la conception traditionnelle de l'Etat et de sa relation avec les individus, c'est une conception dominée par les notions de loyauté et d'allégeance qui ont laissé peu de place à des attachements multiples⁵¹“. L'accent mis sur la solidarité entre les citoyens, nationaux, souligne en même temps la différence de l'autre, du non-citoyen, qui se sentira par conséquent exclu de la société. Ceci constitue une version de la dimension affective de la citoyenneté, avec une notion culturelle et exclusive de l'Etat-nation. De surcroît, „les appels à la loyauté au nom de la nationalité demandent au public de suspendre tout jugement sur les actions gouvernementales⁵²“.

L'opinion selon laquelle une personne ne peut pas être attachée à plus d'un Etat, que la loyauté ne peut être divisée ou partagée, est controversée. Ceci n'a pas de relation avec la réalité, puisque les gens peuvent ressentir des attachements différents. Ce point de vue unilatéral de la loyauté ne prend pas en compte les émotions et les responsabilités que les personnes rencontrent en faisant le pas vers la naturalisation. Ils ont probablement sérieusement le désir de se faire naturaliser, mais les liens émotionnels

46 Delpérée, F., Verwilghen, M.: Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg, Rapport présenté au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg à la demande de M. Luc Frieden, Ministre de la Justice, Louvain-la-Neuve, Janvier 2004.

47 Notamment en France, les Pays Bas, l'Irlande et le Royaume-Uni.

48 Transmis en législation nationale par la loi du 18 juin 1971 portant approbation de la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, ouverte à la signature à Strasbourg, le 6 mai 1963.

49 Transmis en législation nationale par la loi du 27 février 1979 portant approbation du Protocole additionnel à la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, signé à Strasbourg, le 24 novembre 1977.

50 Hailbronner: Nationality. Paper submitted on the Conference on International Lega Norms and Migration, Genève, 2002, p. 4.

51 Spiro, in: Hansen et Weil: Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe, 2002, p. 19.

52 Martin, in: Hansen et Weil: Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe, 2002, p. 44.

avec le pays d'origine, surtout à travers les membres de la famille qui habitent toujours dans le pays d'origine, rendent douloureux de rompre ces liens. Il est donc souhaitable d'accorder la double nationalité quand elle représente un lien véritable et authentique de la personne avec les deux Etats concernés.

Cependant, quelques points doivent être pris en compte afin de promouvoir l'intégration par le biais de la double nationalité:

1. Les obligations primaires d'un citoyen ayant une double nationalité vont vers l'Etat de résidence et cet Etat doit servir de protecteur primaire de l'individu.
2. Il devrait être assuré que le citoyen ayant une double nationalité exerce son droit de vote seulement dans le pays de résidence. La limitation du droit de vote peut donner lieu à des controverses. Si l'on accepte que les personnes aient des loyautés multiples, la question se pose alors pourquoi on ne leur accorderait pas l'opportunité de voter dans les deux pays. Cependant, ceci est difficile à réaliser, puisque le vote est un élément essentiel du concept de l'incorporation et de l'intégration. Si un individu a décidé d'adopter la double nationalité, cela signifie que son futur est dans ce nouveau pays. Pour cette raison, il devrait être obligé de voter seulement dans ce pays.
3. Une certaine citoyenneté ne devrait pas être prolongée indéfiniment à des générations futures si la famille a perdu un véritable lien avec cet Etat⁵³. Les personnes ayant l'option d'acquérir la double nationalité doivent être informées qu'elles peuvent toujours renoncer à la nationalité de leur pays d'origine. D'ailleurs, quelques-uns veulent en effet rompre clairement avec leur appartenance nationale antérieure. Par ailleurs, les premières et secondes générations peuvent toujours garder des sentiments d'allégeance envers le pays d'origine et le pays de résidence, mais les générations ultérieures perdront toute réclamation réelle d'identification.

Un autre aspect non négligeable de la discussion sur la double nationalité concerne surtout les pays d'émigration. Il faudra essayer de remédier à certains obstacles auxquels les citoyens désirant bénéficier de la double nationalité sont confrontés. Il faudra notamment:

1. que les Etats concernés facilitent l'expatriation volontaire pour ceux qui choisissent cette voie à condition que cette personne ne devienne pas apatride;
2. que les Etats concernés réduisent les désavantages matériels qui s'ensuivent de l'acquisition d'une autre nationalité ou d'une expatriation.

Pour rappel, l'objet de la Convention sur la nationalité, ouverte à la signature depuis le 6 novembre 1997, signée actuellement par 17 Etats, entrée en vigueur le 1er mars 2000 et ratifiée par 5 Etats, est de traiter des principes généraux et des règles spécifiques en matière de nationalité. Le texte porte sur les aspects essentiels tels que les principes, l'acquisition, la rétention, la perte, la réintégration, la pluralité de nationalités, la nationalité dans le cadre de la succession d'Etats, les obligations militaires et la coopération entre Etats signataires. La Convention constitue donc le seul instrument international récent qui synthétise toutes les questions importantes concernant la nationalité et peut être considérée comme un véritable code européen sur la nationalité. Considérant que le Luxembourg n'a pas encore signé la Convention, la Commission spéciale invite le Gouvernement à signer la Convention et à déposer un projet de loi visant la ratification de cette Convention par le Grand-Duché et visant les modifications législatives qui en résultent.

3. Une politique d'immigration selon les groupes d'étrangers

Les mesures d'intégration et d'immigration décrites ci-dessus ne concernent pas dans la même mesure tous les groupes d'étrangers. C'est pourquoi que ce sous-chapitre essaie de donner des orientations sur l'applicabilité des mesures aux différents groupes.

3.1. Les frontaliers

Les frontaliers sont attirés par un marché du travail qui a besoin d'eux. L'offre de travail résidente étant insuffisante pour occuper tous les emplois nouvellement créés, deux tiers de ces emplois nouveaux sont occupés par des frontaliers. Le nombre des frontaliers est ainsi exclusivement fonction du dynamisme du marché de l'emploi et ne se laisse ni limiter, ni contrôler par le biais de l'action politique. La

⁵³ Martin, in Hansen et Weil: Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe, 2002, pp 49-57.

quasi-totalité des personnes concernées sont des citoyens communautaires. Leur mouvement ne saurait être restreint, de quelle manière que ce soit, car il relève de la libre circulation des personnes au sein du marché intérieur.

L'intégration des travailleurs frontaliers dans la société luxembourgeoise pose énormément de difficultés, car leur vie sociale au Luxembourg est presque exclusivement constituée par les relations qu'ils entretiennent avec des collègues de travail et ils échappent partant à tout effort politique visant l'intégration des étrangers dans la vie associative ou aux actions menées en dehors des horaires normaux de travail.

Il s'ensuit que les frontaliers ne peuvent être utilement affectés par une future politique de l'immigration. N'étant pas des immigrants au sens propre du terme, ils ne peuvent pas constituer une population cible d'une telle politique. Par contre, leur présence dans notre pays et surtout leur mouvement vers et de leur lieu de travail soulève d'autres problèmes.

Ainsi, par exemple, d'après les informations du Ministre de l'Economie, 81,6% des frontaliers utilisent exclusivement la voiture particulière pour aller travailler et seuls 7% des frontaliers empruntent les transports publics, ce qui est l'origine de nuisances pour l'environnement et de difficultés de circulation sur notre réseau routier. La Commission spéciale recommande une action coordonnée du Luxembourg avec ses pays voisins afin de créer d'autres lignes d'autobus et de train vers les lieux de résidence des frontaliers. Dans ce contexte, la Commission spéciale tient à féliciter le Gouvernement pour ses initiatives à prolonger l'axe ferroviaire Bettembourg-Dudelange jusqu'à Volmerange-les-Mines et à établir des lignes de bus vers Bitburg.

Les travailleurs frontaliers ne développent guère d'attaches avec le pays et ne peuvent être affectés sensiblement par une politique d'intégration étant donné qu'ils ne passent au Luxembourg que leurs heures de travail. Le transport des travailleurs frontaliers constitue déjà un défi et l'augmentation continue de leur nombre aggravera nécessairement les problèmes de circulation entre les points d'entrée au Luxembourg et la capitale, mais également sur quelques grands axes nationaux. La Commission spéciale estime que, de toute manière, une discussion approfondie sur la situation des frontaliers s'impose, discussion devant porter notamment sur leur relation avec le Luxembourg.

3.2. Les citoyens européens résidant au Grand-Duché

Dans le cadre juridique de l'Union européenne, l'expression „libre circulation des personnes“ signifie que toute personne en situation de séjour régulier dans l'Union européenne peut franchir sans contrôle des frontières internes. Elle implique aussi le déplacement des contrôles vers les frontières extérieures de l'Union européenne. La libre circulation englobe aussi le droit de séjour dans un autre Etat pour y exercer une activité rémunérée en tant que travailleur salarié ou travailleur non salarié, de prestataire ou de destinataire de services, voire pour y rechercher un emploi.

Les citoyens de l'Union européenne n'ont donc pas besoin de permis de travail. Les ressortissants des Etats membres de l'Espace Européen Economique sont assimilés aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne. Par conséquent, ces citoyens ne sont pas concernés par une mesure telle qu'une réforme des permis de séjour et de travail. Par contre, ils pourraient faire partie des programmes d'intégration proposés ci-dessus, même si des mesures contraignantes ne sont pas possibles à leur égard.

3.3. Les ressortissants des pays tiers

Les ressortissants des Etats tiers sont soumis à un régime juridique différent de celui applicable aux citoyens de l'Union européenne et aux ressortissants d'un Etat membre de l'Espace Economique Européen bénéficiant d'une priorité d'embauche. Il s'agit de la législation et la réglementation relative à l'entrée, le séjour et le travail des étrangers.

La marge de manoeuvre législative étant la plus large concernant ce groupe d'étrangers, la presque totalité des suggestions énoncées ci-dessus concerne les ressortissants des pays tiers. Dans le cadre de ce rapport, on n'a pas traité certains aspects, comme par exemple l'éducation, un sujet qui était déjà traité lors de débats d'orientation et d'interpellations des Gouvernements précédents.

VII. RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION SPECIALE

En résumé, la Commission spéciale profite de ces dernières pages de ce rapport pour rappeler succinctement ses principales remarques, propos et recommandations développées ci-dessus:

1. L'appel permanent à une main-d'œuvre étrangère restera probablement une des caractéristiques du marché du travail luxembourgeois.
2. Les travailleurs frontaliers s'intègrent moins facilement dans la société luxembourgeoise.
3. Les représentants de l'économie luxembourgeoise soulignent que les entrepreneurs éprouvent des difficultés croissantes à recruter des frontaliers de la proche région et essaient par conséquent de recruter des salariés qui viennent de plus loin.
4. Les travailleurs frontaliers n'alimentent pas seulement le marché du travail luxembourgeois, mais ils consomment aussi une partie non négligeable de leur revenu au Grand-Duché.
5. A l'heure actuelle, l'offre de cours de luxembourgeois, certes croissante, se fait principalement en dehors des heures de travail et n'est pas toujours adaptée aux besoins des personnes travaillant dans des secteurs aux conditions de travail particulièrement dures. Par ailleurs, la méthodologie ne semble pas toujours appropriée pour un public peu scolarisé dans le pays d'origine.
6. Aux établissements d'enseignement secondaire, des cours en langue luxembourgeoise sont seulement prévus et enseignés en classe de septième. L'intérêt du cours pour les Luxembourgeois est douteux si l'accent est mis sur la pratique orale. De même, il reste à noter que l'enseignement du luxembourgeois est confié à des professeurs enseignant normalement d'autres branches.
7. Tout effort de quantification exacte des besoins en main-d'œuvre de l'économie luxembourgeoise a nécessairement un caractère aléatoire. Les besoins dépendent de l'évolution économique.
8. Il faut utiliser au mieux les ressources en main-d'œuvre existantes en promouvant la formation continue, l'orientation et la réorientation professionnelles des demandeurs d'emploi pour leur permettre d'obtenir une qualification monnayable sur le marché du travail.
9. La Commission spéciale recommande des négociations d'accords de main-d'œuvre avec des pays tiers pour aller à l'encontre des déficits importants de main-d'œuvre dans certains secteurs.
10. Après dix années d'existence du Comité interministériel instauré par la loi de 1993, la Commission spéciale constate qu'il ne joue pas entièrement le rôle escompté par le législateur d'alors.
11. La Commission spéciale propose d'étudier l'éventuelle création d'un Secrétariat d'Etat à l'immigration ou au moins de transformer le Comité interministériel en un Conseil supérieur de l'immigration et de l'intégration chargé de l'immigration, de la coordination et de la mise en place des politiques d'accompagnement. Pour discuter régulièrement des mesures à prendre, le Conseil supérieur devrait être obligé d'éditer annuellement un rapport qui sera discuté dans une séance publique de la Chambre.
12. Le champ d'activité du Commissariat du Gouvernement aux Etrangers devrait être éventuellement réorienté vers une sorte de cellule de coordination gouvernementale. Il faudrait examiner s'il ne convient pas d'attribuer de charges ultérieures à ce Commissariat.
13. Au niveau local, on pourrait considérer la mise en place de „guichets uniques“, en rassemblant l'ensemble des prestations de nature à répondre aux besoins urgents des immigrants.
14. La Commission spéciale recommande de lancer une discussion et une évaluation de l'action des commissions consultatives communales pour étrangers.
15. Un examen de la composition et des attributions du Conseil National pour Etrangers est suggéré par la Commission spéciale.
16. La création d'un „Bureau des affaires étrangères pour les étudiants étrangers“, comparable à un „Akademisches Auslandsamt“ aux universités allemandes, est recommandée.
17. Il est proposé de modifier, conformément à la pratique actuelle, l'article 2 de la loi du 28 mars 1972 sur le séjour des étrangers pour que les étudiants étrangers ne soient plus obligés de prouver qu'ils disposent de moyens de subsistance propres.
18. La Commission spéciale propose d'examiner des mesures permettant aux étudiants non communautaires de travailler pendant toute l'année au cours de leurs études au Luxembourg. On pourrait

éventuellement accorder un droit de travail de dix heures en deuxième année, puis quinze heures en troisième année et par après vingt heures.

19. La Commission spéciale tient à préciser que les candidats à la fonction publique doivent impérativement avoir une connaissance approfondie des trois langues officielles du Luxembourg.
20. La Commission spéciale estime majoritairement que le Luxembourg ne devrait pas renoncer à la première phase des périodes de transition en ce qui concerne la libre circulation des personnes de provenance des nouveaux pays membres de l'Union européenne. Une renonciation éventuelle aux autres phases de périodes de transition de la part du Grand-Duché doit être communiquée d'une façon claire et explicative aux Luxembourgeois afin d'atténuer les craintes d'une hausse du chômage.
21. La Commission spéciale suggère la création de structures d'informations mobiles et la distribution d'un livret d'accueil contenant des informations sur les services disponibles.
22. La Commission spéciale lance un appel au Gouvernement d'élaborer enfin le règlement grand-ducal concernant les conditions d'admission et de séjour dans les foyers d'accueil et les centres d'accueil gérés par l'Etat, prévu par l'article 15 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.
23. La Commission spéciale suggère d'examiner l'allocation de subsides à des médias s'adressant aux résidents étrangers et ayant pour but de favoriser l'intégration au Grand-Duché.
24. Il est recommandé de transposer rapidement la directive concernant le regroupement familial adoptée récemment par le Conseil.
25. Il faudrait assurer une formation pédagogique des enseignants de la langue luxembourgeoise, sanctionnée par un diplôme, et une offre attractive et diversifiée sur différents niveaux de complexité et de connaissances. En plus, les cours de luxembourgeois devraient se concentrer prioritairement sur la communication orale afin de promouvoir l'intégration des étrangers dans la société.
26. Vu la forte présence des étrangers et la croissance continue de la population étrangère, la Commission recommande d'introduire un congé linguistique ou une période de formation linguistique, à l'instar de ce qui se pratique par exemple au Danemark.
27. Une diffusion régulière de cours en langue luxembourgeoise par l'intermédiaire des médias (presse écrite et orale) doit être assurée.
28. Il faut examiner la possibilité d'obliger les immigrants travailleurs de pays tiers, qui viennent d'arriver, d'accomplir un cours avant de commencer leur emploi, afin qu'ils acquièrent des notions de la langue luxembourgeoise pour mieux pouvoir s'intégrer dans le marché du travail.
29. Dans l'objectif de promouvoir l'intégration, la Commission spéciale estime nécessaire d'attacher la condition suivante à l'obtention de la nationalité luxembourgeoise: l'étranger désirant se faire naturaliser doit suivre un cours sur le Luxembourg, sur sa langue et sa culture.
30. Considérant que le Luxembourg n'a pas encore signé la Convention sur la nationalité, la Commission spéciale invite le Gouvernement à signer la Convention et à déposer un projet de loi visant la ratification de cette Convention par le Grand-Duché.
31. L'introduction de la double nationalité est un élément utile pour favoriser l'intégration d'une partie des résidents étrangers. Après la récente remise de l'étude juridique au Gouvernement, la Commission spéciale souhaite un débat public sur la double nationalité afin de fixer les modalités et les conditions d'une telle démarche.
32. La Commission spéciale recommande une action coordonnée du Luxembourg avec ses pays voisins afin de créer des lignes d'autobus et de train supplémentaires vers les lieux de résidence des frontaliers.

Luxembourg, le 4 février 2004

Le Président-Rapporteur,
Marcel GLESENER

