



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 5825

Projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

Date de dépôt : 31-12-2007

Date de l'avis du Conseil d'État : 11-07-2008

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
20-11-2008	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
31-12-2007	Déposé	5825/00	<u>5</u>
09-04-2008	1) Avis de la Chambre de Commerce (9.4.2008) 2) Avis de la Chambre de Travail (11.4.2008)	5825/01	<u>34</u>
18-04-2008	Avis commun de l'APL, de l'ASTI, de la CCPL, de la FAEL, de la FNCTTFEL, de la Fondation Caritas, du LCGB, de l'OGB-L, du SeSoPi-CI et du SYPROLUX (18.4.2008)	5825/08	<u>47</u>
23-04-2008	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (23.4.2008)	5825/02	<u>56</u>
09-05-2008	Avis de la Chambre des Employés Privés (9.5.2008)	5825/03	<u>63</u>
20-05-2008	Avis du Conseil d'Etat (20.5.2008)	5825/04	<u>72</u>
27-05-2008	Avis du Conseil National pour Etrangers (27.5.2008)	5825/05	<u>87</u>
18-06-2008	Avis du Comité de Liaison des Associations d'Etrangers (CLAE a.s.b.l.) (18.6.2008)	5825/07	<u>98</u>
19-06-2008	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche de la Secrétaire aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (19.6.2008) 2) Exposé des motifs 3) Texte et commentaires des [...]	5825/06	<u>105</u>
11-07-2008	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (11.7.2008)	5825/09	<u>120</u>
17-09-2008	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse	5825/10	<u>125</u>
21-10-2008	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (21.10.2008)	5825/11	<u>134</u>
30-10-2008	Rapport de commission(s) : Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse Rapporteur(s) :	5825/12	<u>137</u>
09-12-2008	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (09-12-2008) Evacué par dispense du second vote (09-12-2008)	5825/13	<u>162</u>
31-12-2008	Publié au Mémorial A n°209 en page 3156	5825	<u>165</u>

# Résumé

## **Projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**

Le projet de loi 5825 a pour objet de remplacer la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers et créer une base légale pour l'« *Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)* », organisme destiné à remplacer l'actuel « *Commissariat du Gouvernement aux étrangers* ».

Une réforme de la législation nationale en matière d'accueil et d'intégration des étrangers s'impose au vu de l'évolution de l'immigration et des perspectives démographiques au Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet de loi entend doter le Grand-Duché des moyens effectifs pour être en mesure de créer les conditions favorables à un accueil et une intégration réussis.

Il matérialise la déclaration de politique générale de 2005, déclaration qui a tracé les axes de la politique en matière d'immigration et d'intégration en soulignant la nécessité de disposer « *d'une nouvelle loi sur l'immigration (...) et basée sur un concept plus volontariste de l'intégration* ».

Le projet de loi fait partie d'un ensemble de projets ayant pour but de moderniser la législation luxembourgeoise afin de tenir compte de l'évolution de l'immigration et des perspectives démographiques.

Les nombreuses expériences nationales et étrangères montrent que la réussite de l'intégration dépend du degré de réciprocité du processus d'intégration. Une bonne intégration est subordonnée au partage des efforts, des droits et devoirs entre l'immigré et l'Etat d'accueil.

Le projet de loi tient compte de ces expériences et de la nécessité d'agir à plusieurs niveaux. Il souligne le caractère réciproque du processus d'intégration et prévoit la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration qui reprend les engagements mutuels auxquels s'engagent l'Etat d'accueil et l'immigré. Le projet de loi met encore en évidence la nécessité d'allier à l'accueil des immigrés l'existence de mesures anti-discriminatoires en prévoyant parmi les missions de l'« *Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration* » la lutte contre les discriminations.

5825/00

## N° 5825

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au  
Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

*(Dépôt: le 31.12.2007)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (21.12.2007) .....	1
2) Texte du projet de loi .....	2
3) Exposé des motifs .....	10
4) Commentaire des articles .....	18

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés, le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Palais de Luxembourg, le 21 décembre 2007

*La Ministre de la Famille  
et de l'Intégration,*  
Marie-Josée JACOBS

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### Chapitre 1. *Objectif et champ d'application*

**Art. 1er.** La présente loi a pour objet d'organiser l'accueil des étrangers, de faciliter le processus d'intégration des étrangers, de promouvoir la lutte contre les discriminations, d'organiser l'aide sociale des étrangers et d'assurer le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg.

Aux fins de la présente loi on entend par:

- „accueil“: l'ensemble des mesures destinées à orienter les étrangers nouvellement installés au Grand-Duché de Luxembourg;
- „intégration“: un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel prend à son égard toutes les dispositions afin de promouvoir la cohésion sociale au Grand-Duché de Luxembourg;
- „étranger“: toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune, telle que visée par la loi du (jj/mm/aa) sur la libre circulation des personnes et l'immigration et qui est légalement domiciliée au Grand-Duché de Luxembourg;

Sont également concernés les ressortissants de pays tiers qui tombent sous le champ d'application de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection;

- „lutte contre les discriminations“: la mise en place de mesures destinées à prévenir et à combattre les comportements ou situations refusant aux individus l'égalité de traitement et l'égalité des chances pour raisons de sexe, d'origine raciale ou ethnique, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle;
- „aide sociale“: l'ensemble des mesures individuelles ou collectives destinées à faciliter l'accueil et le séjour d'étrangers en situation de précarité ayant des besoins spécifiques et qui ne peuvent pourvoir à leur entretien ou aux soins qu'exige leur état;
- „suivi des migrations“: l'analyse des données et l'étude des phénomènes migratoires destinées à mettre en place une politique d'intégration cohérente et à permettre d'améliorer les conditions de vie et de séjour des étrangers en situation régulière.

### Chapitre 2. *Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*

**Art. 2.** Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'intégration, ci-après appelé „le ministre“, un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, ci-après désigné „OLAI“.

**Art. 3.** L'OLAI a pour missions principales d'assurer la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration conformément à la réalisation de l'objet tel qu'énoncé à l'article 1er de la présente loi.

**Art. 4.** Dans le cadre de ces missions, il peut notamment:

- 1) aider les étrangers à s'intégrer à la vie sociale, économique, politique et culturelle de la collectivité luxembourgeoise moyennant notamment l'information, l'orientation et la formation;
- 2) encourager et soutenir les initiatives et activités destinées à promouvoir le dialogue interculturel entre Luxembourgeois et étrangers;
- 3) mettre en place un mécanisme d'interaction entre la société d'accueil et les étrangers;
- 4) entretenir des relations étroites avec les associations des étrangers ayant une activité sociale, culturelle ou sportive, ainsi qu'avec les associations œuvrant en faveur des étrangers;
- 5) entretenir une collaboration étroite avec les services des pays d'origine des étrangers et les services concernés de leurs représentations officielles;
- 6) faciliter l'échange entre le Gouvernement, les administrations de l'Etat, les administrations communales et les organismes actifs dans le domaine des étrangers;
- 7) mener de sa propre initiative des projets d'accueil et d'intégration;

- 8) mener des campagnes d'information et de sensibilisation;
- 9) organiser périodiquement une conférence nationale sur un ou plusieurs sujets couvrant ses compétences en partenariat avec la société civile;
- 10) préparer les conventions à conclure entre l'Etat, les communes et la société civile;
- 11) contribuer à la mise en réseau des différents acteurs au niveau local, national et européen;
- 12) contribuer à la mise en œuvre des programmes et accords nationaux, européens et internationaux;
- 13) coopérer sur le plan international avec les organismes internationaux;
- 14) aider les étrangers ayant des besoins spécifiques et les demandeurs de protection internationale moyennant notamment l'aide matérielle et sociale.

### **Chapitre 3. Mise en œuvre des missions de l'OLAI**

#### *Section 1. Mesures générales*

##### Sous-section 1. Plan d'action national d'intégration

**Art. 5.** L'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre.

Le ministre soumet le projet de plan au Gouvernement pour approbation.

Le Gouvernement présentera une stratégie globale et déterminera des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations.

##### Sous-section 2. Rapport national

**Art. 6.** Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

L'OLAI est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.

#### *Section 2. Mesures spécifiques*

##### Sous-section 1. Intégration des étrangers

#### **A. Contrat d'accueil et d'intégration**

**Art. 7.** Les dispositions de la présente sous-section sont exclusivement applicables aux étrangers légalement domiciliés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.

**Art. 8.** Un contrat d'accueil et d'intégration est proposé à tout étranger visé à l'article 7.

**Art. 9.** Ce contrat contient des engagements réciproques pour l'Etat et les étrangers en vue d'organiser et de faciliter leur intégration.

**Art. 10.** Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 4 de la présente loi, l'OLAI est chargé d'élaborer un contrat type d'accueil et d'intégration, d'assurer sa gestion et d'encourager les étrangers à conclure un tel contrat avec l'Etat.

**Art. 11.** Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, l'OLAI procède, ensemble avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à une évaluation des compétences linguistiques des étrangers et propose en collaboration avec ce dernier une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale.

L'OLAI assure le suivi des étrangers pendant leur parcours d'intégration et délivre une attestation de compétence linguistique et d'instruction civique à ceux qui ont rempli les objectifs du contrat d'accueil et d'intégration.

**Art. 12.** Les étrangers ayant signé le contrat d'accueil et d'intégration sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration.

Le refus respectivement le non-respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration peuvent être pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration tel que prévu à l'article 157 de la loi du (jj/mm/aa) sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

**Art. 13.** Les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration sont fixées par règlement grand-ducal.

## **B. Politique d'intégration**

**Art. 14.** En vue de la réalisation des objectifs de la politique d'intégration, l'Etat, en collaboration avec les communes et la société civile, prend les mesures utiles afin de conduire une politique d'intégration respectueuse des besoins de celle-ci.

**Art. 15.** Par la mise en place d'une politique d'intégration transversale, l'Etat et les autorités communales assument leur responsabilité dans la promotion d'une politique favorisant la participation des étrangers à la vie communale et leur intégration dans la société luxembourgeoise.

**Art. 16.** Cette politique place le dialogue interculturel en priorité horizontale dans les programmes nationaux en tant que moyen de parvenir à la compréhension et au respect mutuels, essentiels à une intégration réussie.

### Sous-section 2. Aide sociale

**Art. 17.** L'OLAI est chargé d'assurer l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

**Art. 18.** La demande en obtention de l'aide sociale est introduite auprès du directeur de l'OLAI.

**Art. 19.** L'aide sociale est accordée à toute personne détentrice de l'attestation ou de la convocation visée aux articles 6, 22 et 62 de la loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à condition de ne pas disposer de moyens d'existence suffisants à sa subsistance.

L'aide sociale est déterminée en fonction de la composition du ménage, de l'âge de ses membres, ainsi que des revenus dont dispose le ménage. Elle tient compte des besoins particuliers des personnes vulnérables, tels les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation.

**Art. 20.** L'OLAI héberge les bénéficiaires de l'aide sociale visés par l'article 19 dans une des structures suivantes:

- a) un centre d'hébergement public;
- b) un centre d'hébergement privé;
- c) un hôtel, auberge privée ou autre local adapté à l'hébergement des demandeurs de protection internationale.

**Art. 21.** Lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, l'OLAI peut avoir recours à des structures d'accueil d'urgence.

**Art. 22.** Les conditions de séjour dans les centres d'hébergement publics sont déterminées par un règlement d'ordre intérieur établi par le directeur de l'OLAI, les conditions de séjour dans les structures

d'hébergement privées sont déterminées par un règlement d'ordre intérieur établi par le chargé de direction ou le gérant.

L'OLAI, respectivement le chargé de direction ou le gérant, accorde une attention particulière à la prévention de la violence au sein des centres d'hébergement.

Sans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs, de la police grand-ducale et des autorités communales, le directeur de l'OLAI ou son délégué peuvent contrôler les logements mis à la disposition des bénéficiaires de l'aide sociale visés par l'article 19 afin de vérifier l'observation des normes de salubrité, d'hygiène et d'habitabilité.

**Art. 23.** Un règlement grand-ducal précise l'aide sociale, y compris l'hébergement à accorder aux demandeurs de protection internationale.

**Art. 24.** Les logements mis à la disposition des étrangers par des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, doivent répondre à des critères de salubrité, d'hygiène et d'habitabilité tels qu'ils sont définis par l'article 32 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et le règlement pris en exécution de cet article.

Sans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs de la police et des autorités communales, le directeur de l'OLAI ou son délégué peuvent contrôler les logements mis à la disposition des étrangers afin de vérifier l'observation du règlement visé au premier alinéa de cet article.

**Art. 25.** L'OLAI est autorisé à:

- gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;
- collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;
- promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.

**Art. 26.** Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, le directeur de l'OLAI peut accorder à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes un soutien ponctuel.

#### Sous-section 3. Lutte contre les discriminations

**Art. 27.** Dans sa mission de lutte contre les discriminations, l'OLAI prend les mesures d'information et de sensibilisation afin de mieux faire comprendre les questions liées aux discriminations et de développer la capacité à les prévenir.

#### Sous-section 4. Suivi des migrations

**Art. 28.** L'OLAI en collaboration avec les organismes compétents en la matière assure le suivi des migrations sur base de données et études spécifiques, d'enquêtes et autres collectes statistiques et ce afin d'élaborer et de mettre en œuvre une politique d'intégration mieux adaptée aux réalités géopolitique, démographique, économique et sociale.

### *Section 3. Aides financières*

**Art. 29.** L'Etat peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine:

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire;
- b) le type de participation financière de l'Etat;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a);

d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

La participation financière de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

**Art. 30.** L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont à restituer au Trésor.

**Art. 31.** L'Etat est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

#### **Chapitre 4. Structures institutionnelles**

##### *Section 1. Comité interministériel à l'intégration*

**Art. 32.** (1) Il est institué un comité interministériel à l'intégration. Il comprend notamment des représentants des ministres ayant dans leurs attributions les Affaires étrangères et l'Immigration, la Culture, l'Economie, l'Education nationale, l'Egalité des chances, l'Enseignement supérieur, la Famille et l'Intégration, la Fonction Publique, l'Intérieur, la Justice, le Logement, la Santé, le Travail et l'Emploi.

Le ministre convoque les réunions du comité interministériel. Le comité est présidé par le ministre ou par son délégué.

(2) Le comité étudie toute question ayant trait à la politique d'intégration des étrangers et adresse à ce sujet ses avis, ses propositions ou suggestions au ministre.

(3) Dans le cadre de sa mission, le comité est consulté sur tous les projets de loi susceptibles d'avoir un impact sur l'intégration des étrangers.

(4) Le comité peut se faire assister par un ou plusieurs experts.

(5) Le comité assure l'accompagnement général du plan d'action national d'intégration.

##### *Section 2. Conseil national pour étrangers*

**Art. 33.** Il est créé un conseil national pour étrangers, appelé ci-après le conseil.

**Art. 34.** Le conseil est un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des députés les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Il donne son avis dans les délais fixés par le Gouvernement sur tous les projets législatifs et réglementaires relatifs à la politique de l'intégration en faveur des étrangers ainsi que sur tous les projets que le Gouvernement juge utile de lui soumettre. Il a le droit de présenter au Gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille. Il remettra au Gouvernement, qui le rendra public, un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg.

**Art. 35.** Le conseil comprend:

- vingt-deux représentants des étrangers;

- un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;
- quatre représentants des organisations patronales;
- quatre représentants des organisations syndicales les plus représentatives;
- deux représentants de la société civile.

Les membres du conseil sont nommés pour une durée de cinq ans par le ministre sur proposition:

- du Gouvernement en ce qui concerne les représentants des réfugiés au sens de la Convention de Genève et les représentants de la société civile;
- des organisations patronales pour ce qui est de leurs représentants;
- des organisations syndicales pour ce qui est de leurs représentants;
- des associations des étrangers régulièrement constituées et ayant une activité sociale, culturelle ou sportive ainsi que des associations oeuvrant, à titre principal, en faveur des étrangers, inscrites auprès de l'OLAI pour ce qui est des représentants des étrangers.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de désignation des représentants des étrangers ainsi que leur répartition par nationalité sur base de l'importance proportionnelle des diverses nationalités présentes au Luxembourg sans pour autant que le nombre maximal de représentants par nationalité puisse être supérieur à trois. L'importance proportionnelle est constatée par le dernier recensement de la population effectué par le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC). Quatre représentants de pays qui ne font pas partie de l'Union européenne seront obligatoirement membres du conseil.

Pour chaque membre du conseil il est nommé un suppléant. En cas de décès ou de démission d'un membre du conseil, son suppléant le remplace jusqu'au renouvellement du conseil. Le mandat individuel d'un représentant des étrangers prend fin hormis le cas de décès ou de démission, dès qu'il acquiert la nationalité luxembourgeoise.

**Art. 36.** Le président et le vice-président du conseil sont élus à la majorité des membres pour une durée de cinq ans. Leurs mandats sont renouvelables. Ils sont nommés par le ministre.

Le conseil se réunit au moins trois fois par an. Le président est tenu de convoquer le conseil chaque fois que le ministre ou six membres du conseil le demandent.

Le ministre et le directeur de l'OLAI peuvent assister aux réunions du conseil.

Les réunions du conseil ne sont pas publiques. Les rapports du conseil avec le Gouvernement et les autres autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre ou du directeur de l'OLAI.

Un fonctionnaire ou un employé de l'OLAI assume les fonctions de secrétaire.

Les membres du conseil ont droit à des jetons de présence dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Le secrétaire du conseil a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Les membres du conseil sont libérés de leur travail pour participer aux réunions du conseil avec compensation d'une éventuelle perte de salaire à fixer par le Gouvernement en conseil.

**Art. 37.** Le conseil peut instituer des commissions nécessaires à l'exécution de sa mission.

Ces commissions peuvent comprendre des personnes non-membres du conseil nommées par le ministre sur proposition du conseil.

Le conseil peut, dans l'exercice de sa mission, appeler en consultation des représentants des administrations et des établissements publics ainsi que toute personne dont le concours, en raison de sa compétence ou de sa fonction, lui paraît utile pour l'exécution de sa mission.

**Art. 38.** Les modalités de fonctionnement, de délibération et de vote du conseil ainsi que les modalités de remplacement des membres empêchés d'exercer leur mandat seront déterminées par un règlement d'ordre intérieur qui sera transmis pour approbation au ministre.

### *Section 3. Commissions consultatives d'intégration*

**Art. 39.** Dans toutes les communes, le conseil communal constituera une commission consultative d'intégration chargée globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère. Des résidents luxembourgeois et étrangers en font partie.

L'organisation et le fonctionnement de ces commissions sont fixés par règlement grand-ducal.

### **Chapitre 5. Cadre du personnel de l'OLAI**

**Art. 40.** Le personnel de l'OLAI est placé sous l'autorité d'un directeur.

**Art. 41.** En dehors du directeur, le cadre du personnel de l'OLAI comprend les fonctions et emplois suivants:

1) Dans la carrière supérieure de l'administration:

- un directeur
- des conseillers de direction première classe
- des conseillers de direction
- des conseillers de direction adjoints
- des attachés de Gouvernement 1ers en rang
- des attachés de Gouvernement

2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

- a) des assistants d'hygiène sociale
- b) des assistants sociaux
- c) des infirmiers gradués
- d) des éducateurs gradués
- e) des inspecteurs principaux premiers en rang
  - des inspecteurs principaux
  - des inspecteurs
  - des chefs de bureau
  - des chefs de bureau adjoints
  - des rédacteurs principaux
  - des rédacteurs

La promotion aux fonctions supérieures à celle de rédacteur principal est subordonnée à la réussite d'un examen de promotion.

3) Dans la carrière inférieure de l'administration:

- a) des premiers commis principaux
  - des commis principaux
  - des commis
  - des commis adjoints
  - des expéditionnaires

b) des infirmiers

La promotion aux fonctions supérieures à celle de commis adjoint est subordonnée à la réussite d'un examen de promotion.

c) des éducateurs

L'avancement des éducateurs au grade 7 est subordonné à la réussite d'un examen de promotion.

d) des artisans dirigeants

- des premiers artisans principaux

des artisans principaux

des premiers artisans

des artisans

La promotion aux fonctions supérieures à celle de 1er artisan est subordonnée à la réussite d'un examen de promotion.

e) des concierges surveillants principaux

des concierges surveillants

des concierges

La promotion aux fonctions supérieures à celle de concierge est subordonnée à la réussite d'un examen de promotion.

Le cadre ci-dessus peut être complété par des stagiaires. L'OLAI peut en outre avoir recours au service d'employés et d'ouvriers de l'Etat.

Les engagements en exécution du présent article se font selon les besoins de l'OLAI et dans les limites des crédits budgétaires.

**Art. 42.** Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et de promotion qui ne sont pas fixées par la présente loi, sont déterminées par règlement grand-ducal.

Les candidats aux fonctions de directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration doivent remplir les conditions d'études requises pour l'admission à la carrière de l'attaché de Gouvernement. Ils sont dispensés de l'examen concours, du stage et de l'examen de fin de stage prévus à l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat.

**Art. 43.** Les nominations aux fonctions classées aux grades supérieurs au grade 8 sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres fonctions sont faites par le ministre.

**Art. 44.** Les modifications et additions suivantes sont apportées à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat:

a) L'annexe A – Classification des fonctions – Rubrique I

„Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

au grade 17 la mention „Commissariat du Gouvernement aux étrangers – commissaire du Gouvernement aux étrangers“ est remplacée par la mention „Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration – directeur“.

b) L'annexe D – Détermination – Rubrique I

„Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

– Dans la carrière supérieure de l'administration:

grade 12 de la computation de la bonification d'ancienneté

au grade 17, sous l'énumération des commissaires du Gouvernement, la mention „aux étrangers“ est supprimée et remplacée sous l'énumération des directeurs par la mention „de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“.

Au numéro 9 de la section IV de l'article 22 la mention „le commissaire du Gouvernement aux étrangers“ est remplacée par la mention „le directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“.

## **Chapitre 6. Dispositions abrogatoires**

**Art. 45.** La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée. Les règlements grand-ducaux pris sur la base de la loi précitée continuent à sortir leurs effets tant qu'ils n'ont pas été remplacés par des règlements d'exécution pris en vertu de la présente loi.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

### I. ETAT ACTUEL DE L'IMMIGRATION AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG ET PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES

Au début du troisième millénaire, le Luxembourg, depuis plus de 150 ans une terre promise pour des dizaines de milliers de migrants, se trouve à un tournant important de son histoire.

Si au 1er janvier 2007, les étrangers représentent 41,6% de la population estimée à 476.200 habitants, pourcentage le plus élevé de tous les pays de l'OCDE, les Luxembourgeois seront minoritaires dans leur propre pays dans le cours des années 2020 à 2030 suivant les projections 2005-2055 du STATEC.

<i>Année</i>	1981	1991	2001	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Population totale (x 1.000)</b>	364,6	384,4	439,5	448,3	455	461,2	469,1	476,2
dont: Femmes	186,7	196,1	223	227,3	230,3	233,1	237	240,4
<b>Luxembourgeois</b>	268,8	271,4	277,2	277,6	277,2	277,5	277,8	<b>277,9</b>
<b>Etrangers (x 1.000)</b>	95,8	113	162,3	170,7	177,8	183,7	191,3	<b>198,3</b>
dont:								
– Portugais	29,3	39,1	58,7	61,4	64,9	67,8	70,8	73,7
– Italiens	22,3	19,5	19	19	19	19	19,1	19,1
– Français	11,9	13	20	21,6	22,2	23,1	24,1	25,2
– Belges	7,9	10,1	14,8	15,9	16,2	16,3	16,5	16,5
– Allemands	8,9	8,8	10,1	10,2	10,5	10,8	10,9	11,3
– Britanniques	2	3,2	4,3	4,7	4,7	4,7	4,8	4,9
– Néerlandais	2,9	3,5	3,7	3,6	3,6	3,7	3,7	3,8
– Autres UE	10,6	6,6	9,2	9,7	11,5	12,4	14,5	16,5
– Autres	...	9,2	22,5	24,6	25,2	25,9	26,9	27,3
<b>Etrangers en %</b>	26,3	29,4	36,9	38,1	39,07692	39,83088	40,78022	<b>41,64217</b>

Vu l'évolution démographique stagnante, la dénatalité et le vieillissement de la population autochtone, le Grand-Duché de Luxembourg devra recourir à l'avenir à des milliers de travailleurs immigrés, surtout hautement qualifiés, pour maintenir une économie florissante et de ce fait, un niveau de vie exceptionnel en Europe.

Dans la mesure où la majorité des Etats membres de l'Union européenne a vu le niveau de fécondité de sa population passer en dessous du taux de remplacement, il serait fantaisiste de penser que face à la demande accrue de travailleurs, le marché du travail luxembourgeois puisse se ressourcer ad aeternam dans la Grande Région ou dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, qui connaissent eux-mêmes une démographie déficitaire et un manque considérable de main-d'œuvre.<sup>1</sup>

Or, cette évolution doit être accompagnée de moyens effectifs afin que le statut, les droits et devoirs des ressortissants étrangers soient pleinement reconnus par la législation et la population luxembourgeoise.

Le Grand-Duché de Luxembourg devra à terme se préparer à accueillir de plus en plus d'immigrés non européens venant de plus en plus loin, dont l'ethnie, la religion et la culture seront très différentes de celles de la population autochtone. L'arrivée de cette nouvelle génération d'immigrés rendra l'intégration et la cohésion sociale particulièrement difficiles et oblige les autorités politiques à adapter la législation nationale.

<sup>1</sup> Avis du Conseil économique et social, „Pour une politique d'immigration et d'intégration active“ CES/IMMIGRATION (2006), 12 octobre 2006, p. 15

Afin d'éviter que ne se créent des sociétés parallèles séparées selon des critères ethnoculturels, il est essentiel d'élaborer une politique d'intégration active mettant en place des mesures ambitieuses en vue d'assurer l'insertion socioculturelle et d'éviter tant la marginalisation des étrangers que l'appréhension de la population autochtone à leur égard.

L'immigration d'une part, l'intégration et la lutte contre les discriminations d'autre part, doivent aller de pair. Un peu partout en Europe, la prise de conscience d'une forte immigration débouche sur des politiques d'intégration plus volontaristes et la nécessité de combattre les stéréotypes et les préjugés y relatifs. Le Luxembourg, pays fondateur de l'Union européenne, doit se donner une vision politique européenne et stratégique d'intégration à long terme, ainsi que des moyens permettant d'aboutir à une société fondée sur la cohésion culturelle, politique, sociale et économique.

A cet objectif s'ajoute une finalité nouvelle: celle d'accueillir les ressortissants étrangers et de faciliter, dès leur arrivée, le processus d'intégration des étrangers désireux de s'installer durablement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

L'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise est insuffisante. De nombreux immigrés ne disposent pas du cadre permettant d'assurer leur intégration: un emploi, un logement, une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise – autant de conditions nécessaires qui doivent être redoublées par une volonté d'intégration, un engagement personnel du migrant à respecter les valeurs et fondements du Grand-Duché de Luxembourg qui l'accueille.

Par le présent projet de loi, le Gouvernement veut se donner les moyens effectifs pour être en mesure de créer des conditions favorables à un accueil et une intégration réussis, accélérant ainsi, dans la mesure du possible, un processus déjà entamé.

Le but final de cette politique d'intégration volontariste, truffée d'actions concertées et à longue haleine, consiste à faire naître dans la société un sentiment de confiance mutuelle et d'enrichissement réciproque entre autochtones et allochtones.

\*

## II. POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION

### 1) Moyens mis en œuvre par l'Union européenne pour la mise en place d'une politique d'accueil et d'intégration commune

*„Réfléchir à l'intégration des primo-arrivants et de leur famille conduit nécessairement à examiner les conditions de leur accueil. C'est en effet dès la prise de contact avec la société que peuvent au mieux être posés les jalons d'une intégration réussie. Au-delà de la nécessité d'assurer à ces personnes souvent désorientées des conditions d'arrivée prenant en compte leurs difficultés spécifiques, l'accueil a aussi pour tâche de préparer leur future insertion économique, sociale et civique. L'accueil constitue la première étape du processus d'intégration.“*

Cette position, défendue par le Haut Conseil à l'Intégration français, semble être partagée par la plupart des pays membres de l'Union européenne.

Il est important de signaler que les questions d'intégration, au sens strict du terme, n'ont pas de base juridique dans les textes communautaires actuels, à l'inverse de la lutte contre les discriminations ou de l'immigration. La politique d'intégration demeure une compétence nationale par opposition à la politique d'immigration qui depuis le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, est devenue une compétence de l'Union européenne. Jusqu'à son entrée en vigueur le 1er mai 1999, l'effort de faciliter la libre circulation et l'égalité de traitement des ressortissants ne visait que les communautaires.

En 1999, le Conseil européen de Tampere (1999) a permis l'élaboration de grandes lignes politiques en matière de justice, de liberté et de sécurité. Les gouvernements européens ont décidé l'élaboration d'une politique commune dans le domaine de l'immigration qui comprendrait des mesures plus dynamiques permettant de garantir l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne. L'objectif de cette politique d'intégration devait être d'accorder aux ressortissants de pays tiers des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union. L'idée d'une cohésion économique et sociale en son sein était née. L'approche convenue à Tampere en 1999 a été entérinée en 2004 avec l'adoption du programme de La Haye, lequel fixe des objectifs en vue du renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice dans l'Union européenne pour la période 2005-2010.

Les initiatives communautaires peuvent être regroupées selon trois logiques.

L'Union européenne joue tout d'abord un rôle de coordination: elle a mis en place, dès 2003, un réseau de points de contact nationaux sur l'intégration, qui réunit quatre à six fois par an les représentants des structures gouvernementales nationales en charge de l'intégration afin d'échanger des informations et d'élaborer des outils.

Le deuxième axe du travail communautaire est l'orientation, notamment à travers la définition de principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants, adoptés le 19 novembre 2004 par le Conseil „Justice et affaires intérieures“. Peuvent y être incluses également les communications de la Commission, notamment le Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne (1er septembre 2005).

Le troisième axe est l'information et l'échange d'expériences. Il se concrétise notamment par le rapport annuel sur l'immigration et l'intégration produit depuis 2004 par la Commission, le Manuel pour l'intégration, recueil des bonnes pratiques à l'usage de l'ensemble des acteurs de l'intégration ou encore par le programme européen INTI. Destiné à financer des actions préparatoires visant à promouvoir l'intégration mais également le dialogue avec la société civile, élaborer des modèles d'intégration, la recherche et l'évaluation des bonnes pratiques, il est remplacé dès 2007 par le Fonds européen d'intégration.

Cet instrument fait partie des quatre fonds du Programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013 et aura pour vocation d'aider les ressortissants de pays tiers à s'installer et à participer activement à la société du pays d'accueil.

Enfin, on pourra se reporter aux nombreuses directives de la Commission, notamment la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinctions de race ou d'origine ethnique, la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ou encore la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

## **2) Tendances communes aux Etats membres de l'Union européenne**

La mise à l'agenda et la formulation de politiques publiques systématiques d'accueil et d'intégration apparaît donc comme un phénomène d'ampleur européenne, transcendant les anciens modèles d'intégration qui prévalaient dans les principaux pays d'immigration européens. Multiculturalisme néerlandais ou britannique, assimilation française, „Gastarbeiterpolitik“ allemande, aussi définie comme le mythe allemand de l'immigration et l'intégration temporaire, ont, peu à peu, laissé place à une forte convergence en matière de politique d'intégration de par l'Europe, basée sur les expériences et échecs nationaux et étrangers. Ces réformes se sont majoritairement concrétisées sous la forme de programmes nationaux d'accueil et d'intégration, formalisés dans plusieurs pays en terme de contrat ou engagement réciproque.

Il échet de préciser que dans la grande majorité des Etats, l'accueil des nouveaux arrivants constitue la première phase du processus d'intégration qui donne lieu à la mise en place d'un dispositif spécifique, axé principalement sur l'apprentissage de la langue et la connaissance des valeurs, de l'histoire et des institutions du pays d'accueil.

La phase d'accueil ne peut porter ses fruits que si ces objectifs, moyens et fins sont partagés et acceptés par la personne nouvellement arrivée dans la société. L'intégration, concept aux définitions fluctuantes est ainsi de plus en plus définie comme un processus réciproque, nécessitant un partage et une bonne répartition des efforts, droits et devoirs entre le bénéficiaire et l'Etat.

Ce changement d'orientation en matière d'intégration trouve plusieurs explications, façonné par des conceptions et expériences propres à chaque Etat, ainsi que des réussites et échecs étrangers, dans un contexte d'harmonisation des politiques migratoires européennes.

Il est cependant évident que les programmes d'accueil et d'intégration ne constituent qu'un domaine de la politique d'intégration des pays européens qui ont de plus en plus mis l'accent sur des politiques de lutte contre les discriminations à l'embauche, dans l'accès à l'éducation ou au logement. Alors que les politiques antidiscriminatoires doivent favoriser une ouverture de la société aux immigrés de deuxième et troisième générations, les programmes d'accueil et d'intégration s'adressent principalement aux personnes nouvellement arrivées dans la société d'accueil.

\*

### III. LIGNES DIRECTRICES DU PROJET DE LOI

L'évolution de l'immigration et les perspectives démographiques au Grand-Duché de Luxembourg décrites au chapitre premier ont amené le Gouvernement à réformer la législation en la matière.

Le Gouvernement a reconnu la nécessité de mettre en place une politique d'accueil et d'intégration plus active et cohérente qui permet un brassage entre les individus, solidaires les uns des autres car partageant les mêmes valeurs et ayant mutuellement des obligations mais aussi des droits.

La déclaration de politique générale 2005 a tracé les principaux axes d'un tel projet: „*On aimerait bien croire ceux qui disent que l'intégration des étrangers dans notre pays est réussie. Or la réalité est parfois tout à fait différente: ici, comme ailleurs en Europe, il se forme de véritables sociétés parallèles. Nous avons besoin d'une nouvelle loi sur l'immigration, remplaçant celle de 1972 et basée sur un nouveau concept plus volontariste de l'intégration. Le débat sur cette loi tout comme le débat sur notre langue et notre système linguistique débiteront cet hiver et devraient être achevés l'hiver prochain. A la fin du printemps prochain, le ministre de la Justice présentera un projet de loi sur la double nationalité, alors que la ministre de l'Education nationale accompagnera le débat sur notre langue dans les rangs du gouvernement.*“

Après les dépôts du projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise en octobre 2006 par le Ministère de la Justice et du projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration en octobre 2007, le présent projet de loi vise à adapter le cadre légal aux besoins d'une société luxembourgeoise de plus en plus diversifiée dans l'unique but de garantir une intégration réussie de la population étrangère.

A l'instar de ses voisins dont il suit les mesures d'intégration réussies et adaptables et conformément aux lignes directrices élaborées au niveau européen, le Gouvernement veut mettre en place une politique efficace et adaptée aux réalités actuelles où l'intégration est considérée comme un processus qui avance dans deux directions. Cette intégration est fondée sur des droits réciproques et des obligations correspondantes des ressortissants de pays tiers résidents légaux et de la société d'accueil et prévoit la pleine participation de l'étranger.

Ceci implique d'une part qu'il revient à la société d'accueil de veiller au respect des droits formels des immigrants de sorte qu'il leur soit possible de participer à la vie sociale, économique, politique et culturelle et, de l'autre, que les étrangers respectent les normes et les valeurs fondamentales de la société d'accueil et participent activement au processus d'intégration, sans devoir abandonner leur propre identité.

L'objectif général du projet étant de créer un instrument efficace afin de permettre au Gouvernement de mener une politique d'intégration réussie respectueuse des besoins et des identités socioculturelles de la population étrangère afin de garantir la cohésion sociale au Grand-Duché de Luxembourg.

Les lignes directrices du présent projet se résument comme suit:

- 1) Elargissement du champ d'application de la loi modifiée de 1993
- 2) Création d'un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration
- 3) Mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration
- 4) Instruments d'une politique d'intégration cohérente.

#### 1) Elargissement du champ d'application de la loi modifiée de 1993

Le présent projet de loi a un objet plus large que la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers. Il dépasse le cadre de l'intégration des étrangers et de l'action sociale en leur faveur en créant également une base légale à la lutte contre les discriminations et au suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg.

L'intitulé du projet définit précisément son objet: l'accueil et l'intégration des étrangers.

L'accueil des étrangers a une connotation très large, dans la mesure où il n'englobe pas seulement l'aide matérielle, y compris l'hébergement, accordée aux demandeurs de protection internationale.

L'accueil vise l'ensemble des mesures d'information, d'orientation et de soutien, financier ou autre, destinées à définir les besoins des étrangers nouvellement installés et à faciliter leur insertion dans la société luxembourgeoise.

Les aides financières en tant que telles constituent un instrument des pouvoirs publics pour favoriser positivement l'accueil et, dans certains cas, l'intégration des étrangers.

Par ce projet, les auteurs du texte se sont donnés une base légale afin de permettre au futur Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration d'étendre l'aide sociale des demandeurs de protection internationale qui, depuis 1992, a constitué la mission principale d'une grande partie de l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers.

Si la loi modifiée de 1993 avait pour finalité nouvelle de faciliter le processus d'intégration des étrangers au Luxembourg, elle n'a toutefois pas défini en détail le terme complexe que constitue l'„intégration“.

Or, le présent projet en donne une définition qui rappelle bien la volonté des autorités de promouvoir une interdépendance étroite entre les membres d'une même société, une participation à l'ensemble des activités de la société et l'adhésion aux règles de fonctionnement et aux valeurs de la société d'accueil dont on devient partie intégrante.

Au Luxembourg, l'intégration est considérée comme un processus bilatéral où tant les immigrés que la société d'accueil doivent faire des efforts pour se rapprocher les uns des autres et vivre ensemble. Pour garantir le bon fonctionnement de la société qui se transforme de manière continue, les deux groupes doivent s'ouvrir à l'altérité de l'autre, dans un échange mutuel. En d'autres termes, il s'agit pour les immigrés d'accepter les valeurs fondamentales de la société d'accueil et pour les autochtones, de respecter la dignité, l'identité et la culture des immigrés.

A cet objectif, s'ajoutent deux autres finalités qui n'étaient pas prévues par la loi modifiée de 1993 mais qui revêtent une importance capitale au sein du Commissariat du Gouvernement aux étrangers, à savoir la lutte contre les discriminations et le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg.

Dans le cadre du Programme d'action communautaire de lutte contre les discriminations, le Luxembourg a mis en place une campagne nationale de sensibilisation et d'information en matière de lutte contre les discriminations. Depuis des années, le Commissariat du Gouvernement aux étrangers s'est ainsi engagé activement dans la lutte contre les discriminations.

Afin de donner au nouvel Office la possibilité de poursuivre efficacement les actions de lutte contre les discriminations menées jusqu'à présent et de répondre aux exigences communautaires et internationales et compte tenu du développement et de la reconnaissance de la thématique au niveau national, le présent projet s'efforce de donner une base légale au soutien de cette mesure.

Il faut relever que l'actuel Commissariat a été désigné organe national de mise en œuvre de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) pour le Luxembourg. L'objectif de cette année consiste à atteindre un large public et à approfondir le débat public portant sur la diversité et l'égalité des chances pour tous.

Déjà sous l'égide de la loi modifiée du 27 juillet 1993, l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers avait comme mission de renforcer les moyens d'action contre toutes les formes de discrimination raciale, ethnique ou religieuse.

Depuis 2002 et en conformité avec les programmes communautaires y relatifs, les activités de sensibilisation couvrent de fait également la discrimination fondée sur l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle.

Au vu de ce qui précède, les auteurs du présent texte se devaient de donner des compétences supplémentaires, existant déjà en pratique, au nouvel Office.

D'autre part, le présent texte prévoit comme objet de la loi le suivi des migrations. Le Gouvernement veut se donner les moyens effectifs pour être en mesure d'accélérer et d'améliorer le processus d'intégration des étrangers. Or, ce n'est qu'à partir de l'analyse des données, d'études et de statistiques précises et récentes sur les populations étrangères en général et les flux migratoires en particulier que peuvent être prises les démarches nécessaires à cette fin.

La question des migrations internationales prend aussi une nouvelle ampleur dans un contexte de vieillissement des populations et de mondialisation croissante des économies. Des données précises peuvent contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique d'immigration et d'intégration mieux adaptée aux réalités démographiques, économiques et sociales.

Finalement, le Commissariat est l'Autorité responsable de la mise en œuvre de deux fonds européens, à savoir le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (2007-2013) et le Fonds

européen des réfugiés III (2008-2013). Ces fonds s'inscrivent dans le cadre du programme général „Solidarité et gestion des flux migratoires“ créé par décision du Conseil européen du 25 juin 2007.

Le Commissariat du Gouvernement aux étrangers est notamment chargé de préparer des programmes nationaux d'actions cofinancés et de présenter à la Commission européenne des rapports périodiques indiquant le déroulement et l'exécution des actions subventionnées par les deux fonds européens en question.

## **2) Création d'un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration**

Les auteurs du texte ont estimé utile de remplacer la dénomination actuelle du Commissariat du Gouvernement aux étrangers par celle d'„Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“.

Le terme d'Office empêche toutes interprétations ou malentendus alors que le terme de Commissariat avait plutôt une connotation répressive et ne laissait pas toujours entrevoir sa réelle fonction.

La mise en place du contrat d'accueil et d'intégration (cf. point 3 ci-dessous) fait de l'accueil et de l'intégration des étrangers les piliers de la nouvelle politique en la matière, nonobstant l'importance considérable qui est attachée à la lutte contre les discriminations et au suivi des migrations.

Du fait de l'extension des missions de l'Office chargé de l'exécution de la présente loi par rapport à l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers, il est envisagé de procéder à une restructuration et à une amplification de celui-ci.

Si la loi modifiée du 27 juillet 1993 prévoyait dans le cadre du personnel uniquement un Commissaire du Gouvernement aux étrangers dans la carrière supérieure et les fonctions d'assistants d'hygiène sociale ou assistants sociaux dans la carrière moyenne, le présent projet prévoit dans le cadre du personnel de l'Office des fonctions d'attaché, d'assistant d'hygiène sociale, d'assistant social, d'infirmier gradué, d'éducateur gradué, de rédacteur, d'expéditionnaire, d'infirmier, d'éducateur et d'huissier.

L'Office devrait ainsi être en mesure d'aborder sereinement les diverses tâches qui lui sont confiées par le présent projet.

Tel qu'indiqué ci-dessus, le présent projet de loi élargit les missions de l'Office.

L'article 3 énonce en effet que „*L'OLAI a pour missions principales d'assurer la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration conformément à la réalisation de l'objet tel qu'énoncé à l'article 1er de la présente loi.*“

En vertu de l'article 1er du présent projet, ces objets sont les suivants: organiser l'accueil des étrangers, faciliter le processus d'intégration des étrangers, promouvoir la lutte contre les discriminations, organiser l'aide sociale des étrangers et assurer le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg.

Afin d'accomplir ces missions, exposées au point 1) ci-dessus, le présent projet confie un certain nombre de tâches au nouvel Office.

Si d'une part, le texte maintient bon nombre d'actions telles que définies par la loi modifiée du 27 juillet 1993 destinées à favoriser l'intégration des étrangers au Luxembourg, le projet de loi attache une importance particulière à la promotion du dialogue interculturel, à l'interactivité et la coopération entre les organismes actifs dans le domaine des étrangers et de la lutte contre les discriminations d'une part et le Gouvernement et les autorités communales d'autre part.

L'article 4 point 2) prévoit ainsi l'obligation pour l'Office d'„*encourager et soutenir les initiatives et activités destinées à promouvoir le dialogue interculturel entre Luxembourgeois et étrangers.*“

Le dialogue interculturel, outil fondamental pour construire une société, peut être défini comme étant „*un échange de vues ouvert et respectueux entre des individus et groupes appartenant à différentes cultures qui aboutit à une compréhension plus approfondie de la perception globale de l'autre*“<sup>2</sup>.

Il constitue un moyen pour parvenir à la compréhension et au respect mutuel, qui sont essentiels dans la lutte contre les discriminations. L'objectif final étant l'intégration réussie des étrangers.

<sup>2</sup> Bureau du Comité européen sur les migrations, „Intégration et dialogue interculturel“, CDMG (2007) 33 65e réunion du Bureau, Strasbourg, 6-7 septembre 2007, page 9

L'Office va être chargé d'encourager et de favoriser le dialogue interculturel en tant qu'instrument destiné à acquérir une connaissance mutuelle et une meilleure compréhension des différentes cultures dans la société, de sensibiliser les résidents du Grand-Duché de Luxembourg à l'importance d'un engagement dans le dialogue interculturel et d'identifier et de partager les meilleures pratiques aptes à familiariser tant les Luxembourgeois que les allochtones à la présence de l'autre.

Le dialogue entre autorités publiques, communales et organismes œuvrant en faveur des étrangers revêtant une importance capitale dans la mise en oeuvre d'une politique d'intégration cohérente et réussie, l'Office sera chargé de „faciliter l'échange entre le Gouvernement, les administrations de l'Etat, les administrations communales et les organismes actifs dans le domaine des étrangers“.

Vu la complexité du phénomène de l'intégration, l'élargissement de l'Union européenne, associée à l'augmentation des flux migratoires et de la mobilité et de l'accroissement des contacts entre culture, langues, religions, groupes ethniques et nationaux qui s'en sont suivis au Grand-Duché, les autorités responsables doivent collaborer et coordonner leurs efforts dans la mise en place de projets d'intégration tant au niveau communal que national.

### 3) Mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration

En France, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a précisé la refonte de la politique d'accueil des nouveaux arrivants admis au séjour en vue d'une installation durable. Elle définit le contrat d'accueil et d'intégration comme suit:

*„Il est proposé, dans une langue qu'il comprend, à tout étranger admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable de conclure, individuellement, avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions, tenant compte de sa situation et de son parcours personnel et destinées à favoriser son intégration dans le respect des lois et des valeurs fondamentales de la République française. Ces actions comprennent notamment, lorsque le besoin en est établi, une formation linguistique sanctionnée par une validation des acquis ...“*

Le contrat d'accueil et d'intégration n'est pas un concept exclusivement français. En effet, l'étude comparative des programmes d'accueil et d'intégration des pays européens met en évidence une volonté commune des Etats de concrétiser l'engagement réciproque de l'Etat et du primo-arrivant désireux travailler et s'intégrer dans le pays d'accueil. Les contrats ou accords de contrat d'accueil et d'intégration des différents pays s'attachent à préciser les droits et obligations des parties en présence. Cependant, l'interprétation des droits et obligations impliqués par la signature d'un contrat, principalement en termes de sanctions, diffère fortement d'un pays à l'autre.

Cependant, l'ensemble des Etats européens mettant en oeuvre un programme d'accueil et d'intégration affichent comme objectif de faciliter l'intégration sociale, économique, politique et culturelle des personnes nouvellement ou anciennement arrivées dans la société d'accueil. L'accent est porté de manière croissante sur l'intégration socio-économique des migrants au sein des sociétés d'accueil.

Cet objectif trouve sa justification dans la volonté des Etats de faire diminuer les taux de chômage et de rompre la dépendance de l'Etat Providence d'une partie des populations issues de l'immigration. Les objectifs définis dans les textes de loi renvoient ainsi majoritairement aux notions d'„autonomie linguistique et professionnelle“ de la personne migrante et de contribution économique rapide à la société d'accueil, de degré égal à celle de la population autochtone. Les développements récents en matière de politique d'intégration incarnent cette volonté des Etats européens de „responsabiliser“ le migrant afin qu'il accède à un certain degré d'autonomie de la société d'accueil.

Les auteurs du présent texte estiment que le contrat d'accueil et d'intégration, représentant un engagement réciproque entre l'Etat d'une part, et le nouvel arrivant d'autre part, constitue l'outil essentiel à une politique d'intégration réussie promouvant le dialogue interculturel.

Un contrat d'accueil et d'intégration sera ainsi proposé à tout étranger, communautaire ou non communautaire, légalement domicilié sur le territoire du Grand-Duché et qui souhaite s'y maintenir de manière durable.

Dans le cadre de ce contrat, les étrangers se verront offrir une formation linguistique, d'instruction civique et une formation sociale, comprenant notamment une information sur les droits et devoirs des parents au Grand-Duché de Luxembourg.

En contrepartie, les étrangers s'engagent à suivre les formations proposées et à respecter les valeurs fondamentales du Grand-Duché de Luxembourg.

Etant donné que la très grande majorité des résidents étrangers au Grand-Duché sont des ressortissants communautaires et que dès lors, le principe de la libre circulation des travailleurs communautaires empêche toute obligation en la matière, l'attrait aux formations et aux cours devra être garantie.

#### **4) Instruments d'une politique d'intégration cohérente**

L'article 5 alinéa 1er prévoit l'obligation pour l'OLAI d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un „*projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre*“.

Le projet de plan sera soumis par le ministre au Gouvernement pour approbation.

L'établissement d'un premier plan d'action national d'intégration constitue un défi particulier pour le nouvel Office. Dans notre pays, l'intégration et la lutte contre les discriminations font l'objet d'une responsabilité partagée, dans laquelle les départements ministériels sont des partenaires équivalents, qui ont chacun leurs propres attributions.

Les actions qui y seront inscrites reflèteront les initiatives prises dans tous les domaines de compétence et constitueront un vaste éventail de politiques et d'objectifs communs qui implique la participation élargie de tous, afin de contribuer à un Grand-Duché plus solidaire et juste.

Le plan d'action national pluriannuel constitue donc un instrument de coordination stratégique et opérationnelle des politiques d'intégration et fournit ainsi l'occasion de développer un référentiel commun.

Le présent projet poursuit en prévoyant que le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, adresse tous les cinq ans, „*un rapport national sur l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur de certaines catégories d'étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés*“.

L'objectif de ce rapport qui se base sur les contributions des différents ministères et administrations est de présenter une vue globale sur la situation des étrangers au Luxembourg et les activités réalisées par l'Office au rythme quinquennal.

En outre, il devra permettre de dresser le bilan sur la réalisation des mesures fixées par le plan d'action national en cours et de déceler ainsi les meilleures pratiques dans le large domaine que constitue l'intégration des étrangers.

Il en découle une mise au point d'objectifs précis communs en la matière qui sera très utile à l'établissement du prochain plan d'action qui de par son essence, a un caractère évolutif et permettra de mieux coordonner et mobiliser les différentes politiques d'intégration dans le futur.

Initialement, les auteurs du présent texte avaient prévu la création de deux nouveaux organes consultatifs, à savoir un Cercle Interreligieux et un Haut Conseil à l'Intégration. Après discussions au Conseil de Gouvernement et échanges de vues avec la société civile, la création de ces deux institutions n'a plus été retenue.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1er.*

Cet article détermine l'objet du présent projet. Il s'agit de mettre en œuvre des mesures destinées à organiser l'accueil des étrangers, à faciliter le processus d'intégration des étrangers, à promouvoir la lutte contre les discriminations, à organiser l'aide sociale des étrangers et à assurer le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg.

Si la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers a offert une base légale permettant d'établir certaines mesures d'intégration en leur faveur, elle n'a cependant pas défini les principes essentiels d'une politique d'accueil et d'intégration cohérente promouvant la coexistence entre autochtones et allochtones et partant, la cohésion sociale au Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet de loi ajoute une finalité à celles de la loi modifiée du 27 juillet 1993, à savoir le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg et en élargit une autre déjà prévue sous la loi existante, la lutte contre les discriminations.

L'alinéa 2 définit les termes substantiels du projet de loi.

### *Article 2.*

Le présent article crée un Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration, désigné „OLAI“.

Les auteurs du texte ont estimé utile de changer la dénomination actuelle du Commissariat du Gouvernement aux étrangers, étant donné qu'il revêtait une connotation plutôt répressive et ne laissait pas toujours entrevoir sa réelle fonction auprès du grand public.

### *Article 3.*

L'OLAI a pour missions principales:

- d'assurer et de veiller à la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration;
- de promouvoir la lutte contre les discriminations;
- de constituer un organisme de contact, d'information, de conseil et de soutien pour les étrangers;
- d'assurer le suivi des migrations.

Ces missions correspondent à celles qui sont actuellement assurées par le Commissariat du Gouvernement aux étrangers dans le cadre de la loi modifiée de 1993, ainsi qu'aux nouvelles missions qui se sont rajoutées depuis l'introduction de cette loi et aux nouvelles tâches dont l'OLAI devra faire face à l'avenir.

### *Article 4.*

Cet article définit les tâches que l'OLAI assurera dans le cadre de ses missions définies à l'article 3.

Si certaines des missions du Commissariat du Gouvernement aux étrangers ont été reprises telles quelles par le présent projet, d'autres ont été modifiées voire rajoutées afin de préciser les compétences de l'OLAI.

1) Ce point reprend une partie du point b) de l'article 2 de la loi modifiée de 1993.

L'intégration à la vie sociale et économique des étrangers sera réalisée par une information et une orientation de personnes ou de groupes de personnes ayant des besoins spécifiques. L'intégration à la vie politique et culturelle sera promue par des actions ciblées en concertation avec les autorités communales et la société civile.

2) Par dialogue interculturel, il faut comprendre toutes les initiatives et activités qui réunissent ces deux populations ou qui sont ouvertes à ces mêmes.

3) L'interaction entre les immigrants et les ressortissants des Etats membres est essentielle à l'intégration et constitue un des principes de base de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union

européenne. Le partage d'enceintes de discussion et le dialogue interculturel renforcent cette interaction.

4) Ce point reprend le texte du point g) de l'article 27 de la loi modifiée de 1993.

5) Ce point reprend le point d) de l'article 27 de la loi modifiée de 1993 qui a été modifié en ce sens que les termes „intéressés ou non“ ont été supprimés.

6) Le Gouvernement ne peut pas à lui seul résoudre le problème de l'exclusion et doit de ce fait collaborer avec les acteurs du terrain pour développer une politique d'intégration appropriée et procurer ainsi aux étrangers des services efficaces.

7) Dans le cadre de ses missions, le Commissariat du Gouvernement aux étrangers est régulièrement amené à lancer des actions d'information ainsi que des projets concernant l'accueil et l'intégration des étrangers.

8) Le point 7 prévoit que l'OLAI organisera des campagnes d'information et de sensibilisation.

Dans le cadre de son programme d'action national, l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers mène des campagnes d'information et de sensibilisation destinées à combattre les discriminations visant à la fois le grand public dans son ensemble ainsi que des publics plus spécialisés.

Outre son action dans ce domaine, le Commissariat mène des campagnes ponctuelles visant à favoriser l'intégration des étrangers telles que les campagnes visant à encourager la population étrangère à s'inscrire sur les listes électorales pour les élections communales.

9) La loi modifiée de 1993 prévoit dans son article 27 point h) que le Commissariat du Gouvernement aux étrangers organise périodiquement une conférence nationale pour étrangers sur un ou plusieurs sujets concernant les étrangers. Le présent article propose de poursuivre l'organisation périodique d'une telle conférence nationale mais d'élargir les thèmes couverts à tous les thèmes traités par l'OLAI.

10) L'OLAI continuera les activités du Commissariat du Gouvernement aux étrangers et travaillera avec d'autres organismes étatiques ainsi qu'avec des organismes œuvrant en faveur des étrangers afin d'améliorer la situation des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Dans le cadre de ses missions, l'OLAI sera habilité à préparer pour le compte de l'Etat des conventions et accords de collaboration à conclure avec les communes et la société civile.

11) L'OLAI est à considérer comme un organisme central de coordination permettant de réunir et de mettre en réseau les acteurs du terrain au niveau national, européen et international.

12) En ce qui concerne la mise en œuvre de programmes et accords européens et internationaux, on peut notamment citer:

1. Le Programme général „Solidarité et gestion de flux migratoires“ qui comprend quatre fonds, dont deux sont mis en œuvre par l'OLAI, à savoir:

1.1. Le Fonds européen pour les réfugiés 2008-2013; ce programme communautaire qui fut lancé en 2000 vise l'accueil des demandeurs de protection internationale, l'intégration des réfugiés reconnus et la réinstallation dans un pays de l'Union européenne de réfugiés séjournant soit dans un autre pays membre de l'UE soit dans des pays tiers.

1.2. Le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers 2007-2013.

2. Le Programme d'action communautaire de lutte contre les discriminations dans le cadre duquel le Commissariat du Gouvernement aux étrangers a depuis 2002 mis en œuvre une campagne nationale de sensibilisation et d'information en matière de lutte contre les discriminations. Cette campagne sera poursuivie entre 2007-2013 avec le soutien du Programme Communautaire PROGRESS.

13) En matière de coopération sur le plan international on peut citer comme exemples:

1. Les points de contact nationaux sur l'intégration (National Contact Points on Integration). Ils constituent un groupe de hauts fonctionnaires créé par la Commission européenne suite aux conclusions

du Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) d'octobre 2002 qui a insisté sur la nécessité d'un échange d'informations et de meilleures pratiques et qui a de ce fait réclamé la mise en place d'un réseau.

2. Le Commissariat du Gouvernement aux étrangers est depuis les années 1980 membre du comité directeur de la Population et des Migrations (CDMG) auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg.
3. Le Commissariat est régulièrement sollicité par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) pour fournir des renseignements relatifs à la situation des demandeurs de protection internationale ainsi que des migrants.
4. Au niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Commissariat est à la fois membre du groupe de travail sur les migrations et du groupe d'experts Système d'observation permanente (SOPEMI) dans le cadre duquel il livre, par le biais de l'élaboration d'un rapport national, des données en vue de l'établissement de statistiques harmonisées des flux d'immigration à long terme, publiées chaque année dans un ouvrage intitulé „Perspectives des migrations internationales“.
5. L'Organisation internationale des migrations (OIM) coopère depuis les années 1970 avec le Commissariat dans le cadre des transferts de réfugiés vers le Luxembourg, notamment dans le cadre du regroupement familial.

14) L'OLAI fournira une aide matérielle et sociale aux demandeurs de protection internationale et pourra également fournir une aide aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

#### *Article 5.*

L'article 5 prévoit l'obligation pour l'OLAI d'établir en concertation avec le comité interministériel un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre.

Le projet de plan sera soumis par le ministre au Gouvernement pour approbation.

Dans le plan seront arrêtées l'orientation et les priorités en matière de politique d'accueil et d'intégration. Y seront également définies les mesures spécifiques permettant de mettre en œuvre cette politique.

Etant donné que ni la politique d'intégration, ni la lutte contre les discriminations ne relèvent de la compétence d'un seul ministère, il appartient à l'OLAI qui est en charge d'établir le projet de plan d'associer tous les départements ministériels susceptibles de mettre en œuvre des mesures concrètes et cohérentes en la matière. Sont tout particulièrement concernés les ministères représentés au sein du comité interministériel à l'intégration mais également les partenaires de la société civile œuvrant en la matière. Le plan devra arrêter les actions spécifiques à réaliser par les différents ministères concernés suivant un calendrier précis.

#### *Article 6.*

Cet article prévoit que le ministre adresse tous les cinq ans un rapport à la Chambre des députés concernant:

- l'accueil et l'intégration des étrangers;
- la lutte contre les discriminations;
- l'aide sociale en faveur des étrangers;
- le suivi des migrations.

L'objectif de ce rapport qui se base sur les contributions de différents ministères et administrations est de présenter une vue globale sur la situation des étrangers au Grand-Duché. Il devra à la fois permettre de dresser le bilan et de faire une évaluation sur la réalisation des mesures fixées par le plan d'action national en cours et servir à l'établissement du prochain plan d'action.

Le recueil systématique de données statistiques ventilées par sexe contribuera à l'analyse de la situation des femmes et des hommes au Grand-Duché de Luxembourg.

*Article 7.*

Cet article définit le champ des bénéficiaires des mesures spécifiques d'intégration. Sont visés les étrangers arrivant légalement au Luxembourg et désireux de s'y maintenir durablement, de même que les étrangers qui y sont déjà légalement domiciliés au moment de l'entrée en vigueur de la loi et qui souhaitent préparer leur intégration dans la société luxembourgeoise.

Par conséquent, les mesures d'intégration ne s'appliquent ni aux demandeurs de protection internationale, ni aux étrangers qui n'entendent pas se maintenir durablement au Grand-Duché.

*Article 8.*

Cet article introduit un contrat d'accueil et d'intégration.

Le but de ce contrat est de rendre accessible et accueillant aux étrangers l'environnement social, économique, politique et culturel du Grand-Duché de Luxembourg. Il permettra de cerner les besoins, les perceptions, les motivations et attentes des personnes concernées par le processus d'intégration et de déterminer le contexte dans lequel vivent les autochtones.

Etant donné que la politique d'intégration vise l'ensemble des catégories d'immigrés, qu'ils soient communautaires ou non communautaires, un tel contrat est proposé à tout étranger légalement domicilié sur le territoire national et qui souhaite s'y maintenir durablement.

*Article 9.*

Le contrat d'accueil et d'intégration représente un engagement mutuel entre l'Etat, d'une part, et l'étranger, d'autre part. Il vise à instaurer entre l'Etat et les personnes désireuses de s'y installer durablement une relation de confiance et d'engagements réciproques.

Il est présenté aux étrangers désireux d'en bénéficier dans une langue qu'ils comprennent lors d'une séance d'accueil dans les locaux de l'OLAI.

La présentation et la signature du contrat interviennent au cours d'un entretien individuel avec un collaborateur de l'OLAI. Cet entretien permet de constater les besoins de l'étranger et de déterminer les formations à suivre.

En contrepartie, l'étranger s'engage à respecter les valeurs fondamentales du Grand-Duché de Luxembourg et à suivre les formations qui lui auront été prescrites.

*Article 10.*

L'élaboration et la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration sont confiées à l'OLAI. Un contrat type d'accueil et d'intégration permet de prévoir un dispositif commun pour l'ensemble des bénéficiaires, alors même que celui-ci peut également être personnalisé en fonction des besoins de ceux-ci.

L'OLAI encouragera les étrangers à signer ledit contrat. Il évaluera également les compétences linguistiques des bénéficiaires. Les étrangers seront informés que dans le cadre des décisions de renouvellement du titre de séjour, d'octroi du statut de longue durée ou d'éloignement, les efforts d'intégration déployés par les étrangers seront pris en compte.

*Article 11.*

Au cours d'un entretien individuel passé avec le candidat au contrat d'accueil et d'intégration, il sera précisé le type de formation linguistique et autres à offrir.

Cette formation linguistique permettra aux étrangers d'acquérir des notions de base, voire de maîtriser au moins une des trois langues visées par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. La formation est sanctionnée par l'obtention d'une attestation.

En outre, le contrat d'accueil et d'intégration comprend une formation civique qui permet aux étrangers de connaître l'organisation et le fonctionnement de l'Etat luxembourgeois et de ses institutions et de prendre connaissance des principes et droits fondamentaux du Grand-Duché.

Le contrat d'accueil et d'intégration prévoit également une formation d'intégration sociale, comprenant notamment une information sur les droits et devoirs des parents au Grand-Duché de Luxembourg.

Finalement, une session d'information sur la vie au Grand-Duché de Luxembourg permet aux étrangers de mieux connaître les démarches de la vie quotidienne et de comprendre davantage la société luxembourgeoise et l'accès aux services publics.

*Article 12.*

Les étrangers sont incités à signer le contrat d'accueil et d'intégration dans la mesure où le Gouvernement les considère comme prioritaires par rapport aux non-signataires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration.

Conformément aux dispositions de l'article 157 de la loi du (jj/mm/aa) sur la libre circulation des personnes et l'immigration, le refus, voire le non-respect par l'étranger des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration, notamment celles de suivre les cours d'intégration peuvent être pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration de l'intéressé.

*Article 13.*

Sans commentaires.

*Article 14.*

L'intégration ne se décrète pas, mais elle se construit à travers un processus dans lequel interviennent l'Etat, les communes, la société civile et les principaux concernés, autochtones et allochtones.

Les actions et projets pouvant être mis en place au niveau communal et national ne sont pas de la seule compétence des autorités publiques. Elles ne peuvent promouvoir à elles seules l'intégration au Luxembourg et doivent de ce fait collaborer avec les acteurs du terrain.

L'objectif final du Gouvernement doit être celui de développer une approche globale de l'intégration qui permet à chaque membre de la société de développer son potentiel social, économique, politique et culturel.

*Article 15.*

La réussite de l'intégration des populations étrangères au sein de la population luxembourgeoise est un objectif prioritaire que se sont fixés conjointement l'Etat et les autorités communales. Il leur incombe de faire participer les étrangers au processus démocratique et à la formulation des politiques et des mesures d'accueil et d'intégration, en particulier au niveau communal et local.

*Article 16.*

L'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise s'effectue à double sens, afin de promouvoir un respect mutuel des valeurs des uns et des autres. Dans ce contexte particulier, le dialogue interculturel s'avère primordial.

Une politique d'intégration axée sur le dialogue interculturel permet un échange de vues entre les individus, autorise l'échange des expériences et l'expression des besoins, de sorte à faire naître auprès de la communauté étrangère un sentiment d'appartenance à la société luxembourgeoise.

*Article 17.*

L'OLAI est chargé d'assurer l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale. Jusqu'à présent, l'aide sociale est assurée par le Commissariat du Gouvernement aux étrangers. Actuellement, l'aide sociale est réglée par le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale qui a comme finalité la transposition de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

L'aide sociale comprend un ensemble de prestations en espèces et en nature mises à la disposition du demandeur de protection internationale et a pour objectif de suppléer à la satisfaction de ses besoins de base. Ces prestations peuvent être assurées soit directement par l'OLAI, soit par des spécialistes en la matière.

Les bénéficiaires de l'aide sociale sont ceux prévus aux articles 6, 22 et 62 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à savoir les:

1. demandeurs de protection internationale conformément à l'article 6 de la loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection;
2. bénéficiaires d'une attestation de tolérance conformément à l'article 22 de la prédite loi;
3. bénéficiaires de la protection temporaire conformément à l'article 62 de ladite loi.

Le droit à l'aide sociale prend effet à partir de la remise de l'attestation, respectivement de la convocation visée par ladite loi.

C'est l'attestation délivrée par le ministre ayant l'asile dans ses attributions qui confère le droit à une aide sociale.

*Article 18.*

L'article 18 prévoit que les demandes en obtention de l'aide sociale sont introduites auprès du directeur de l'OLAI.

*Article 19.*

Conformément à l'article 13.3 de la directive 2009/9/CE, l'octroi de l'aide matérielle est subordonné à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour pouvoir assurer leur subsistance.

Cet article définit les critères en application desquels l'aide sociale est déterminée, à savoir:

- la composition du ménage;
- l'âge des membres qui le composent;
- les revenus dont dispose le ménage.

Conformément à l'article 17 de la directive 2003/9/CE, l'aide sociale tient compte des besoins particuliers des personnes vulnérables.

En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, la collaboration avec les institutions et services spécialisés est recherchée. Il en est de même s'agissant d'une victime de viol et/ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle. Pour une personne victime de tortures, une orientation vers des services spécialisés à l'étranger doit éventuellement être recherchée.

*Article 20.*

Conformément à l'article 14.1 de la directive 2003/9/CE, cet article traite de l'hébergement des bénéficiaires de l'aide sociale pendant toute la durée de la procédure.

L'hébergement peut prendre l'une des formes suivantes:

- logement dans une structure assortie d'une pension complète;
- logement dans une structure avec fourniture de trois repas par jour;
- logement dans une structure disposant d'une cuisine permettant au bénéficiaire de préparer lui-même les repas.

Le point a) énumère les différents types de structures d'hébergement.

Les centres d'hébergement publics sont des structures gérées directement par l'OLAI, les centres d'hébergement privés sont des structures gérées par des organisations non gouvernementales (association sans but lucratif, fondation) moyennant un accord de collaboration passé avec l'OLAI.

Le point c) fait référence au secteur privé et commercial de l'hébergement. Il s'agit de lits qui sont loués directement par l'OLAI.

*Article 21.*

Cet article prévoit l'hypothèse d'un accueil dit „d'urgence“ en faisant application de la possibilité prévue par le point 8 de l'article 14 de la directive 2003/9/CE de réduire les modalités d'accueil, pendant une période raisonnable et sous réserve de couvrir, en tout état de cause, les besoins fondamentaux, notamment lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées.

En cas d'afflux massif de demandeurs de protection internationale, le bénéficiaire de l'aide sociale peut être logé temporairement dans une structure d'accueil d'urgence qui doit répondre aux exigences de salubrité et de sécurité usuelles.

*Article 22.*

Cet article prévoit que les conditions de séjour dans les centres d'hébergement publics sont déterminées par un règlement d'ordre intérieur établi par le directeur de l'OLAI, celles des structures d'hébergement privées par un règlement d'ordre intérieur établi par le chargé de direction ou le gérant.

Ce règlement définit les conditions et les modalités de l'hébergement, notamment les services offerts au demandeur de protection internationale, ses obligations et les responsabilités des parties.

Conformément à l'article 16.3. de la directive 2003/9/CE, le bénéficiaire de l'aide sociale est tenu de se conformer au règlement des centres d'hébergement, sous peine de retrait ou de limitation de l'aide sociale.

Conformément à l'article 14.2. de la directive 2003/9/CE, l'OLAI, respectivement le gestionnaire d'un centre d'accueil est tenu d'accorder une attention particulière à la prévention de la violence à l'intérieur des centres.

Un exemplaire de ce règlement est remis à chaque bénéficiaire d'un logement qui s'engage à le respecter sous peine de sanctions susceptibles de limiter son aide sociale, voire d'entraîner l'expulsion du centre.

#### *Article 23.*

Un règlement grand-ducal précise l'aide sociale, y compris l'hébergement à accorder aux demandeurs de protection internationale. L'aide sociale est actuellement précisée par le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale.

#### *Article 24.*

Cet article reprend le texte de l'article 17 de la loi modifiée de 1993. Les logements mis à disposition des étrangers doivent répondre à des critères de salubrité, d'hygiène et d'habitabilité tels qu'ils sont définis par l'article 32 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le second alinéa précise que le directeur de l'OLAI, respectivement son délégué, peuvent procéder à la vérification de l'observation de ce règlement.

#### *Article 25.*

Cet article autorise l'OLAI à gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers et à collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers.

Une disposition similaire était prévue par l'article 14 de la loi modifiée de 1993 en vertu duquel le Commissariat du Gouvernement aux étrangers assure l'entretien des différentes structures d'hébergement pour étrangers, à savoir les centres d'accueil pour familles, les centres d'accueil pour célibataires, les foyers gérés par des ONG et les pensions complètes dans des hôtels et auberges.

Il convient de préciser que le Commissariat gère également les maisons dites de 2ème phase et les foyers pour travailleurs immigrés.

Le nouveau texte autorise l'OLAI à promouvoir avec les instances compétentes la construction et l'aménagement des centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.

#### *Article 26.*

Cet article autorise le directeur de l'OLAI à accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

Les cas exceptionnels et dûment motivés visent surtout deux groupes de bénéficiaires potentiels. Il s'agit d'une part des étrangers en situation régulière au Luxembourg qui ne touchent pas une des aides prévues au Luxembourg et les étrangers qui ont obtenu une autorisation de séjour sur base d'une déclaration de prise en charge, et d'autre part, des personnes en situation dite „illégal“ au Luxembourg.

Cette aide doit revêtir un caractère urgent; elle peut être unique ou multiple.

Il s'agit d'une aide temporaire qui doit aboutir à une solution durable. Elle ne doit en aucun cas couvrir des dépenses régulières telles que loyers, assurances, habillement, transports en commun, etc. Ce soutien ponctuel n'est donc pas à confondre avec un secours régulier.

L'aide urgente pourra être accordée principalement sous forme d'une aide en nature, moyennant bon de prise en charge.

*Article 27.*

Cet article confère une base légale au travail de sensibilisation, d'information et de point de contact au niveau européen et international dans le domaine de la lutte contre les discriminations au sens de l'article 13 du Traité d'Amsterdam qu'effectue le Commissariat du Gouvernement aux étrangers depuis 2002. Grâce à cet article, le Luxembourg répond de façon adéquate au devoir positif de diffusion et d'information de l'Etat tel que défini à l'article 12 de la directive 2000/78/CE et à l'article 12 de la directive 2000/43/CE qui encourage les Etats membres à dialoguer avec les organisations non gouvernementales.

Si la loi modifiée du 27 juillet 1993 ne permettait à l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers que de traiter les formes de discrimination raciale, ethnique ou religieuse, le projet de loi étend le champ d'application de l'OLAI à tous les motifs de discrimination prévus dans la loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement.

En effet, depuis 2002 déjà et en conformité avec les programmes communautaires y relatifs, les activités de sensibilisation de l'actuel Commissariat couvrent de fait également la discrimination fondée sur l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle.

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

Dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations, l'OLAI agit en étroite collaboration avec les autres organismes œuvrant dans ce domaine, dont plus particulièrement la Commission Consultative des Droits de l'Homme, le nouveau Centre pour l'égalité de traitement, le médiateur, l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, les associations œuvrant en la matière, etc.

*Article 28.*

Si la question des migrations internationales et des flux migratoires prend une ampleur croissante dans un contexte de vieillissement des populations et de mondialisation des économies, les statistiques migratoires et études spécifiques restent souvent imparfaites et partielles.

Des données fiables sur les étrangers apporteraient une contribution importante à la mise en œuvre d'une politique d'accueil et d'intégration cohérente, dans la mesure où celles-ci donneraient une image détaillée de la population établie au Grand-Duché et où elles renseigneraient sur ses besoins, de façon à améliorer les conditions de vie et de séjour des étrangers dans la société luxembourgeoise.

*Article 29.*

Cet article a pour objet d'arrêter les dispositions relatives au soutien financier de l'Etat. L'article pose le principe que l'Etat est autorisé à accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le texte distingue entre une simple aide financière, le plus souvent unique et modeste et une réelle participation qui est constituée par une aide substantielle et régulière sur une période plus longue. Dans la première hypothèse, il s'agit d'un simple subside; la conclusion d'un contrat n'est pas prévue. L'aide substantielle par contre est basée sur des conditions précises.

La convention à signer entre le bénéficiaire et l'Etat déterminera entre autres les prestations à fournir, les modalités de gestion financière, le type de participation financière de l'Etat, etc.

Il appartient aux parties de fixer le détail des modalités de la participation financière dans la convention.

*Article 30.*

L'Etat est autorisé à verser des avances. Une telle disposition était déjà prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la loi modifiée de 1993.

*Article 31.*

L'Etat est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale. Une telle disposition était déjà prévue par l'article 18 de la loi modifiée de 1993.

*Article 32.*

Cet article institue un comité interministériel à l'intégration qui remplace le comité interministériel prévu à l'article 19 de la loi modifiée de 1993. La politique d'intégration et les mesures prises pour sa réalisation ne relevant pas de la compétence d'un seul ministère, il est nécessaire de maintenir un comité interministériel.

Le nouveau texte apporte une précision à la dénomination du comité interministériel et redéfinit sa mission, ceci en mettant l'accent sur le volet spécifique de l'intégration des étrangers.

Le comité assumera un rôle important dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre du plan national d'intégration prévu à l'article 5 du présent projet.

*Article 33.*

A l'instar de la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en leur faveur, il est créé un conseil national pour étrangers.

*Article 34.*

Cet article définit les missions du conseil national pour étrangers qui sont celles définies par la loi modifiée du 27 juillet 1993.

Le conseil national est un organe consultatif chargé d'étudier tous les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Il donne son avis dans des délais fixés par le Gouvernement sur tous les projets législatifs et réglementaires relatifs à la politique de l'intégration en faveur des étrangers. Il a le droit de présenter, de sa propre initiative, au Gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille. Il remet au Gouvernement un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg qui est rendu public.

*Article 35.*

Cet article fixe la composition du conseil national pour étrangers et les modalités de nomination des différents membres.

Le projet modifie la composition du conseil national pour étrangers par rapport à celle fixée par la loi modifiée du 27 juillet 1993 en ce qu'il se compose désormais de représentants des étrangers, de représentants des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de représentants des organisations patronales, de représentants des organisations syndicales les plus représentatives, ainsi que de représentants de la société civile. Les membres du comité interministériel à l'intégration ne font plus partie du conseil national; le comité pourra en revanche appeler en consultation des représentants des administrations, des établissements publics ainsi que toute personne dont le concours, en raison de sa compétence ou de sa fonction, lui paraît utile pour l'exécution de sa mission.

Le nombre des représentants des étrangers est augmenté de quatorze à vingt-deux.

Le mandat des membres passe de 3 à 5 ans.

*Article 36.*

Cet article reprend un certain nombre de modalités pratiques de fonctionnement telles que fixés par la loi modifiée du 27 juillet 1993.

Du fait de la nouvelle composition du conseil national des étrangers, il est nécessaire de modifier les dispositions relatives à la présidence et en particulier celles relatives à l'élection du président.

*Article 37.*

A l'instar de l'article 24 de la loi modifiée de 1993, le conseil national pour étrangers est autorisé à instituer des commissions nécessaires à l'exécution de sa mission. Afin de simplifier le fonctionnement du conseil, les dispositions relatives aux commissions spéciales permanentes n'ont plus été reprises dans le nouveau texte. Il va sans dire que le conseil pourra s'organiser comme il le jugera nécessaire et qu'il pourra instituer les commissions dont il aura besoin pour l'exécution de sa mission.

*Article 38.*

Cet article reprend l'article 25 de la loi modifiée du 27 juillet 1993.

*Article 39.*

Dans toutes les communes, le conseil communal constituera une commission consultative d'intégration chargée du vivre ensemble et tout particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère. Des résidents luxembourgeois et étrangers en feront partie. L'institution d'une telle commission est obligatoire pour toutes les communes, indépendamment du nombre et de la composition de leurs résidents.

*Articles 40. à 44.*

Les articles 40 à 44 fixent le cadre du personnel de l'OLAI qui reprend en premier lieu le personnel du Commissariat du Gouvernement aux étrangers.

La direction de l'OLAI est confiée à un directeur issu de la carrière supérieure.

Le personnel de l'OLAI se compose de fonctionnaires ainsi que d'employés et d'ouvriers de l'Etat.

Il a été renoncé à prévoir un nombre précis de postes pour chaque fonction; d'un côté, il n'est guère possible de déterminer d'ores et déjà si et dans quelle mesure le cadre du personnel pourrait augmenter, de l'autre côté, le nombre de postes accordés à un département de l'administration gouvernementale ou à un service est déterminé annuellement lors de la préparation du projet de budget sur avis de la commission d'économies et de rationalisation; l'attribution de postes se limite au stricte nécessaire.

L'article 42 reprend le texte de l'article 30 de la loi modifiée de 1993.

L'article 44 apporte les modifications indispensables à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

*Article 45.*

Cet article abroge la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/01

N° 5825<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au  
Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (9.4.2008) .....	1
2) Avis de la Chambre de Travail (11.4.2008) .....	10

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(9.4.2008)

L'objet du présent projet de loi est d'organiser l'accueil des étrangers, de faciliter leur processus d'intégration, de promouvoir la lutte contre les discriminations, d'organiser l'aide sociale des étrangers et d'assurer le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg. Le cadre légal actuel constitué 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 qui s'est avérée lacunaire au fil des années, est abrogé.

\*

**RESUME**

La Chambre de Commerce salue ce projet de loi dans son principe qui donne un cadre plus global et plus cohérent à l'intégration des étrangers au Luxembourg.

A son avis, le projet de loi ne va cependant pas assez loin dans ses ambitions. Il est primordial au maintien de la cohérence sociale de réduire l'écart entre la contribution des étrangers à la prospérité du Grand-Duché de Luxembourg et la participation de ces mêmes étrangers au processus de prise de décisions politiques et de leur mise en oeuvre. A cet effet, la Chambre de Commerce estime que le temps est venu pour engager une réflexion sur la suppression de toutes les barrières à l'électorat passif lors des élections communales. Elle suggère aussi une plus grande ouverture de la fonction publique et postes assimilés aux ressortissants communautaires. En outre, il conviendra de réfléchir à des modes de participation des frontaliers à la société civile, qui revêtent près de 40% des postes salariés dans le secteur privé et qui sont même majoritaires dans certains secteurs. Le projet de loi a manqué l'occasion d'aborder tous ces sujets.

La création de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration souligne à juste titre l'accent mis par les rédacteurs du projet de loi sur l'intégration des étrangers. Pour la première fois en matière d'intégration des étrangers, il est reconnu que l'intégration est un processus synallagmatique. Un contrat d'accueil et d'intégration à conclure de manière prétendument facultative entre l'Etat et l'étranger formalisera les droits et obligations réciproques. L'intégration peut cependant tout au plus être encouragée, mais non pas imposée. Or, le projet de loi impose *de facto* à tout étranger désireux de s'installer durablement au Luxembourg de conclure un tel contrat, afin d'avoir une certaine assurance que son autorisation de séjour sera renouvelée par le Ministre des affaires étrangères. Une telle obligation ne

donne pas l'image d'une société ouverte, désireuse d'accueillir des étrangers, en particulier de la main-d'oeuvre étrangère dont dépend de plus en plus l'économie luxembourgeoise. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce insiste sur le caractère réellement facultatif de la conclusion du contrat d'accueil et d'intégration et exige la suppression d'un lien établi entre l'intégration de l'étranger et le renouvellement de son autorisation de séjour. Afin de ne pas causer une désorganisation des entreprises, les cours de langues et d'instruction civique prévus dans le cadre de ce contrat d'accueil et d'intégration devront se dérouler en dehors des heures de travail. Il paraîtrait par ailleurs illogique de solder les cours d'instruction civique par un examen, alors qu'un tel examen n'est même pas requis pour les personnes postulant à la nationalité luxembourgeoise.

L'accent mis par le projet de loi sur la connaissance d'une des langues officielles luxembourgeoises risque de faire fi de la réalité de nombreux salariés de secteurs économiques dans lesquels ces langues sont en train d'être supplantées par l'anglais ou d'autres langues.

Un plan d'action national d'intégration pluriannuel du gouvernement identifiera les axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques envisagées pour assurer l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations. Le caractère transversal de l'intégration des étrangers est de la sorte souligné. La Chambre de Commerce souhaite pouvoir être saisie pour avis de ces plans.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi ne soit pas accompagné d'une fiche d'impact financière.

#### *Appréciation du projet de loi*

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition des directives	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	n.d.

Appréciations: ++ : très favorable  
 + : favorable  
 0 : neutre  
 - : défavorable  
 -- : très défavorable  
 n.a. : non applicable  
 n.d. : non disponible

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-après.

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

Si la Chambre de Commerce accueille le présent projet de loi dans son principe (sous réserve des remarques formulées ci-après), elle regrette qu'il n'aille pas jusqu'au bout de la logique d'intégration des étrangers. Elle déplore en particulier un manque de courage en matière de participation politique des étrangers à la vie politique et une absence totale de la problématique des frontaliers.

#### **1. Une plus grande implication des étrangers dans la vie politique**

La Chambre de Commerce estime que l'intégration des étrangers signifie nécessairement aussi une certaine participation à la vie politique et sa mise en oeuvre. Il convient en effet de réduire le décalage entre l'importance de la contribution des étrangers à la prospérité de l'économie luxembourgeoise et la représentation politique.

Les rédacteurs du projet de loi semblent partager ce constat dans son principe. En effet, ils relèvent dans l'exposé des motifs que l'intégration „*implique d'une part qu'il revient à la société d'accueil de*

*veiller au respect des droits formels des immigrants de sorte qu'il leur soit possible de participer à la vie sociale, économique, politique<sup>1</sup> et culturelle (...)“.*

Le présent projet de loi envisage cette participation politique exclusivement au niveau communal, via la mise en place obligatoire des commissions consultatives d'intégration. Il est vrai que la commune constitue le premier maillon, qui est de surcroît le plus proche du citoyen, des institutions politiques luxembourgeoises. La Chambre de Commerce accueille favorablement la circonstance que les commissions consultatives d'intégration soient rendues obligatoires dans toutes les communes (alors qu'à l'heure actuelle, elles ne le sont que pour les communes dont la population comprend plus de 20% des étrangers). La circonstance que ces commissions changent de nom (de „*commissions consultatives pour étrangers*“, elles deviennent des „*commissions consultatives d'intégration*“) et que leur mission est élargie à celle de défendre les intérêts des étrangers à celle du „vivre ensemble“, démontre que l'intégration suppose des efforts tant des autochtones, que des allochtones.

La Chambre de Commerce accueille tout aussi favorablement le projet de loi portant modification de la loi électorale et de la loi communale qui prolongera le délai d'inscription des ressortissants communautaires pour pouvoir participer aux élections communales et aux élections européennes<sup>2</sup>. Il en va de même de la réduction du délai de résidence de cinq à deux ans pour pouvoir participer aux élections européennes. Afin de favoriser la connaissance des institutions politiques luxembourgeoises et de leur fonctionnement, prérequis nécessaire pour exercer utilement le droit de vote, la Chambre de Commerce propose d'encourager des cours d'instruction civique luxembourgeoise dans les écoles et lycées internationaux au Luxembourg. Il est à espérer que les parents, à travers l'apprentissage avec leurs enfants, tirent profit de tels cours. De tels cours éviteraient par ailleurs que des enfants grandissent et vivent au Luxembourg, tout en ignorant quasiment tout du système politique luxembourgeois.

Une étape importante de participation des étrangers à la vie communale reste cependant à franchir, à savoir que les postes de bourgmestre et d'échevin soient aussi ouverts aux résidents communautaires. Le Luxembourg a été l'un des rares pays européens à instaurer cette limite importante à la participation des étrangers communautaires à la politique communale (la loi du 28 décembre 1995 modifiant la loi communale du 13 décembre 1988). Quelques voix disparates doutaient en 1995 de sa raison d'être. Ainsi, l'avis du conseil national pour étrangers relatif au projet de loi No 4051<sup>3</sup> (qui est devenu la loi du 28 décembre 1995 précitée) s'interrogea sur l'opportunité de laisser la gestion des affaires communales seulement à une partie de ses habitants. Il tira un parallèle intéressant avec les chambres professionnelles, qui n'opèrent plus dans leur électorat une distinction entre nationaux et étrangers. Etant donné que l'ouverture totale des élections communales aux étrangers était controversée, le texte de loi final a retenu le texte avec sa limite actuelle. Il ne s'agissait pourtant que d'une solution intermédiaire, qui répondait aux frilosités de l'époque. A cet égard, l'avis de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle<sup>4</sup> est particulièrement parlant: „*La réforme sous rubrique n'est qu'une étape, certes importante, dans la participation des non-Luxembourgeois à la vie communale. A cet effet, il y a lieu de réaliser cette première étape, et non pas de brûler des étapes futures, tout en étant conscients qu'à la lumière des expériences, des modifications seront assurément apportées à l'avenir aux dispositions sous rubrique. D'ailleurs, la directive de base prévoit un réexamen en 1998, c'est-à-dire avant les prochaines élections communales générales.*“ La Chambre de Commerce estime que, douze ans après l'entrée en vigueur de cette loi, et dans le cadre du débat sociétal très fructifère sur la place des étrangers dans la société luxembourgeoise lancé par le projet de loi No 5620 sur la nationalité et le projet de loi No 5802 relatif à l'immigration, il est temps de réfléchir à franchir cette étape supplémentaire évoquée par la commission parlementaire. La Chambre de Commerce estime pour sa part que la suppression de l'interdiction aux étrangers communautaires de devenir bourgmestre ou échevin renforcerait la cohésion sociale entre autochtones et allochtones, ce qui constitue un aspect non négligeable en termes d'attractivité et de compétitivité d'une économie.

Il est regrettable que le présent projet de loi ne contienne aucun mécanisme de participation des étrangers à la politique nationale. Force est de constater que l'électorat luxembourgeois se concentre dans le secteur public et parapublic, alors que la plupart des créateurs d'entreprises se recrutent parmi les étrangers (74%, dont 71% étrangers communautaires). Ce décalage entre l'importance économique

1 C'est nous qui soulignons.

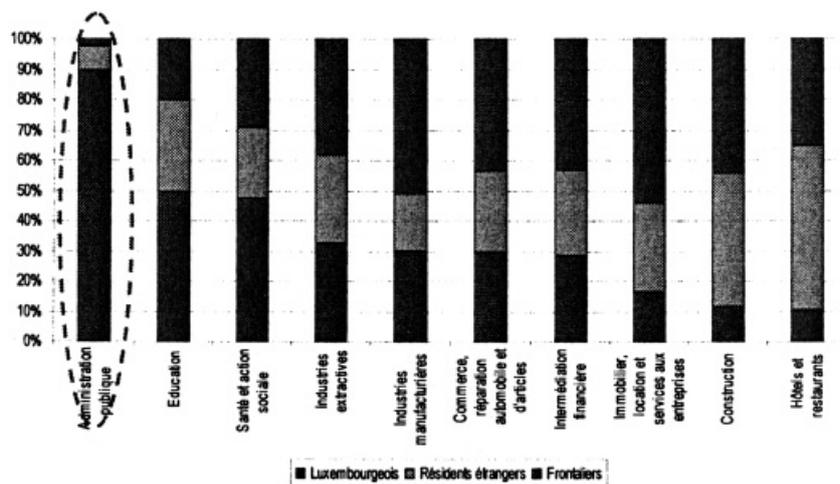
2 Projet de loi présenté le 29 février au conseil de gouvernement.

3 Travaux parlementaires No 4051 indice 3 page 2.

4 Travaux parlementaires No 4051, indice 7, page 5.

des étrangers et leur poids politique peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas assez compte des préoccupations et des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale.

Il est d'autant plus important d'ouvrir davantage la fonction publique à des non-Luxembourgeois. L'économie luxembourgeoise se complexifie et doit faire appel à de plus en plus de ressources humaines hautement qualifiées, tandis que la population luxembourgeoise ne progresse plus que grâce aux flux migratoires et l'installation de populations étrangères. Face à cette situation, la nécessité d'ouvrir la fonction publique luxembourgeoise aux étrangers s'est progressivement imposée dans un certain nombre de secteurs, tels que la recherche, l'enseignement, la santé, les transports terrestres, les postes et télécommunications, la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité, voire dans des domaines aux pouvoirs aussi régaliens que les forces armées et la Banque centrale. Pourtant, de trop nombreuses activités publiques ou parapubliques demeurent fermées aux populations étrangères. Au-delà de la seule fonction publique, cette problématique des „secteurs protégés“ concerne de nombreux emplois réservés aux ressortissants luxembourgeois. Le schéma suivant permet d'illustrer la prépondérance des autochtones dans certains secteurs, alors que les Luxembourgeois en délaissent certains autres presque totalement.



Source: IGSS

C'est pourquoi la Chambre de Commerce avait dans son avis du 4 avril 2007 relatif au projet de loi No 5620 (document parlementaire 5620<sup>3</sup>) sur la nationalité proposé au gouvernement de réaffirmer le principe de l'ouverture de l'ensemble des activités publiques ou parapubliques aux ressortissants communautaires, notamment de la fonction publique luxembourgeoise. Seuls les emplois qui participent directement à la puissance publique devraient être réservés par principe aux personnes de nationalité luxembourgeoise (magistrature, police, armée, etc.). En pratique, des exceptions sont envisageables dans ces secteurs, en fonction des besoins de l'administration, comme c'est le cas par exemple pour les engagés volontaires de l'armée luxembourgeoise et les employés de la Banque centrale.

Une politique active de réduction du nombre des secteurs artificiellement protégés permettra à l'Etat de recruter plus facilement les profils les plus adéquats pour les postes notamment très qualifiés pour lesquels les candidats sont peu nombreux.

La Chambre de Commerce est intimement convaincue qu'une ouverture plus large de la fonction publique aux étrangers constituerait une étape importante de l'intégration des étrangers. Les étrangers seraient de la sorte étroitement liés à la mise en place et l'exécution des choix politiques, économiques et sociaux du pays.

## 2. Assurer l'implication des frontaliers dans la société civile

Le présent projet de loi passe sous silence l'intégration des frontaliers dans la société luxembourgeoise. Ces travailleurs constituent pourtant la catégorie des étrangers qui a augmenté le plus au cours

des dernières années. Ils ne représentent pas moins de 39% des salariés<sup>5</sup> et sont majoritaires dans certains secteurs (industries manufacturières, secteur de l'immobilier, cf. schéma ci-dessus), et dans bon nombre d'entreprises luxembourgeoises. A l'heure actuelle, le Luxembourg est le pays d'Europe dans lequel le phénomène du travail frontalier a pris le plus d'ampleur. On sait également que, contrairement aux idées reçues, les frontaliers dépensent une part importante de leurs revenus au Grand-Duché. D'après une étude du STATEC<sup>6</sup>, les frontaliers ont dépensé en 2006 un milliard d'euros au Grand-Duché<sup>7</sup>. En 2055, le STATEC prévoit qu'il devrait y avoir environ 320.000 frontaliers sur un total de 580.000 employés<sup>8</sup>.

Alors même que les frontaliers constituent un pilier important du développement de notre économie, les pouvoirs publics ne semblent pas encore avoir pris en considération toute l'ampleur de ce phénomène en termes sociologiques. Il est vrai que l'intégration des frontaliers ne saurait être de la même nature et atteindre le même degré que celle des étrangers résidents. La Chambre de Commerce préfère d'ailleurs employer à l'égard des frontaliers le terme d'„implication“, plutôt que d'„intégration“. Le phénomène des frontaliers ne saurait être passé sous silence dans l'effort constant de maintenir la cohésion sociale entre des populations de plus en plus hétérogènes qui vivent et/ou travaillent au Grand-Duché de Luxembourg.

Il est vrai que ce relatif désintérêt de la politique s'explique en grande partie par le fait que les frontaliers ne sont pas structurés en tant que groupe social. Hormis une représentation au sein des syndicats et des Chambres salariales, il n'existe pas de véritable association de frontaliers active au Grand-Duché qui pourrait être l'interlocuteur du gouvernement et des pouvoirs publics. Cette situation est regrettable dans la mesure où les frontaliers ne sont pas un facteur exogène du développement du Grand-Duché, mais une condition essentielle de la prospérité du Grand-Duché.

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce avait exprimé dans son avis du 4 avril 2007 relatif au projet de loi sur la nationalité le souhait que le gouvernement favorise l'implication des frontaliers dans la société luxembourgeoise. A cet effet, la Chambre de Commerce avait formulé quelques propositions de formes de participation citoyenne pour les frontaliers. Les plus importantes sont:

- d'inviter le Statec à élaborer des indicateurs plus précis sur la population frontalière. Un effort conséquent a déjà été réalisé concernant les flux dans la Grande Région (flux commerciaux et financiers notamment). Il conviendrait d'avoir une meilleure perception du phénomène frontalier. Des études plus conséquentes sont nécessaires;
- de créer un Commissariat aux Frontaliers. Ce commissariat pourrait être rattaché au Conseil national des Etrangers et s'occuperait spécifiquement des problèmes spécifiques rencontrés par les frontaliers;
- d'encourager la structuration des frontaliers en associations ou groupement susceptibles d'être les interlocuteurs du Commissariat aux Frontaliers et du gouvernement sur toutes les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct (transports publics, politique en matière infrastructures, environnement, etc.);
- de mettre en place entre ces associations et le Commissariat aux Frontaliers un dialogue constructif et une participation effective des frontaliers à la société luxembourgeoise qui ne se résumera pas à développer l'emploi ou les comportements consuméristes, mais bien à stimuler et à encourager l'attachement des frontaliers vis-à-vis du Grand-Duché;
- de lancer des consultations portant sur les thèmes qui concernent directement les frontaliers (infrastructures de transport, démarches administratives, environnement, etc.).

La Chambre de Commerce déplore qu'aucune de ces suggestions n'ait eu des retombées sur le projet de loi sous avis. Si le but du projet de loi sous avis est „d'éviter que ne se créent des sociétés parallèles séparées selon des critères ethnoculturels“, le phénomène des frontaliers ne saurait pourtant être ignoré.

\*

5 Source: Statec 31 décembre 2006.

6 Statec: le commerce transfrontalier du Luxembourg dans la Grande Région, Guy Schuller. Février 2007.

7 Bulletin du STATEC 5-2003, *Les salariés frontaliers et leurs dépenses au Luxembourg*, voir: [http://www.statec.lu/html/fr/statistiques/bulletin/bull5\\_2003.pdf](http://www.statec.lu/html/fr/statistiques/bulletin/bull5_2003.pdf)

8 CES, avis immigration, p.15.

## COMMENTAIRES PARTICULIERS

### *Concernant l'article 1er: Objectif et champ d'application*

L'article 1er du projet de loi définit les notions-clés du projet de loi sous avis.

La notion d'étranger est définie de manière très large comme toute personne qui n'a pas la nationalité luxembourgeoise. D'un point de vue sociologique, le besoin d'intégration se fait plus ressentir pour des personnes issues de cultures plus éloignées de la nôtre que pour celles issues de pays dont le système de valeurs et les mœurs sont plus proches des nôtres. Pour ces dernières, le besoin d'intégration peut dans certains cas être proche de zéro (par exemple: un Canadien francophone). La Chambre de Commerce a toutefois conscience que de telles nuances sociologiques sont impossibles à couler dans un texte de loi. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle la Chambre de Commerce estime que la conclusion d'un contrat d'accueil et d'intégration ne saurait être *de facto* rendue obligatoire (sur les implications en matière de renouvellement du titre de séjour, cf. ci-dessous).

En ce qui concerne la définition de la lutte contre les discriminations, la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne convient pas de l'aligner sur celle de la loi du 28 novembre 2006 relative à l'égalité de traitement qui définit la discrimination entre autres comme „*l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée*“ à une race ou une ethnie.

### *Concernant les articles 2 à 4: Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*

La Chambre de Commerce salue la création de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après. „OLAI“). Les articles 2 à 4 du projet de loi qui traitent des missions de l'OLAI soulèvent quelques interrogations d'ordre technique:

#### *Article 3:*

Dans un souci de sécurité juridique, n'y a-t-il pas lieu de définir de manière limitative et exhaustive les missions de l'OLAI? A cette fin, il conviendrait de supprimer le mot „*principales*“ accolé aux missions.

#### *Article 4:*

Le point 2) traite des initiatives visant à promouvoir le dialogue interculturel, sans que cette dernière notion ne soit définie par le projet de loi. La Chambre de Commerce suggère d'insérer dans le corps du texte la définition qui en est donnée au commentaire des articles. Le point 8) qui traite de la possibilité de mener des campagnes d'information et de consultation ne fait-il pas double emploi avec l'article 27 (lutte contre les discriminations)? Le point 10) confie à l'OLAI la mission de préparer les conventions à conclure entre l'Etat, les communes et la société civile, sans pour autant décrire plus amplement l'objet et le but de ces conventions ou le sens exact à donner au terme de „*société civile*“. Cette dernière notion a certes une signification et une réalité sociologiques; toujours est-il que d'un point de vue juridique, des conventions ne peuvent être conclues qu'avec des entités bien distinguées, dotées de la personnalité juridique. Dans un souci de sécurité juridique et de clarté du texte de loi, la Chambre de Commerce suggère de préciser au point 12) dans quels domaines les programmes, accords nationaux, européens et internationaux doivent intervenir, par exemple en précisant „*s'inscrivant dans le cadre des objectifs énoncés à l'article 1er*“.

### *Concernant les articles 5 et 6: Plan d'action national d'intégration et rapport national*

La Chambre de Commerce salue l'établissement d'un plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations qui définira les axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en oeuvre, et en particulier la circonstance qu'il sera approuvé par le gouvernement. Un tel plan assurera la cohérence d'ensemble de ces mesures, qui ne sauraient dépendre d'un seul ministère, mais qui devront être de nature transversale. Etant donné que ce plan aura nécessairement des répercussions sur toutes les politiques menées par les différents ministères et qu'elles seront donc susceptibles d'avoir des incidences économiques, la Chambre de Commerce devra être saisie pour avis de ce plan. Par ailleurs, il serait judicieux de préciser dans le texte de l'article 5 du projet de loi la durée de ce plan d'action.

Il importera aussi d'assurer un suivi efficace de ce plan. A cette fin, le projet de loi prévoit un rapport quinquennal sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations. Ce rapport sera présenté à la Chambre des

Députés. Tout en approuvant le principe d'un tel rapport, la Chambre de Commerce s'interroge si le délai de cinq ans n'est pas trop espacé dans le temps: n'y a-t-il pas le risque de déceler trop tard des mesures qui s'avèreraient superflues, voire contreproductives?

*Concernant les articles 7 à 13: le contrat d'accueil et d'intégration: contre un lien automatique entre l'immigration et l'intégration*

Les articles 7 à 13 du projet de loi innovent en ce qu'ils prévoient la faculté offerte à tout „étranger légalement domicilié sur le territoire luxembourgeois et souhaitant s'y maintenir de manière durable“ de conclure avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat contiendra des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger. Il sera élaboré par l'OLAI qui en assurera sa gestion.

Le projet de loi innove en ce qu'il crée un lien entre le renouvellement de l'autorisation de séjour et le degré d'intégration. En effet, l'article 157 du projet de loi No 5802 relatif à la libre circulation des personnes et l'immigration dispose que face à une demande de renouvellement d'un titre de séjour ou une demande en obtention du statut de résident de longue durée, ou lorsque le ministre des affaires étrangères se propose de prendre une décision d'éloignement du territoire, le ministre prend en considération le degré d'intégration de l'étranger, y compris la connaissance d'une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. L'article 12 alinéa 2 du projet de loi sous avis prévoit que le refus respectivement le non-respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration proposé (mais non pas imposé) à chaque étranger souhaitant se maintenir de manière durable au Luxembourg et qui comportera essentiellement l'obligation d'assister à une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale, peuvent être pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration tel que prévu par l'article 157 précité.

Il résulte de la combinaison de ces deux articles que la conclusion d'un contrat d'accueil et d'intégration, loin d'être une pure faculté pour l'étranger, est *de facto* une obligation, afin que l'étranger puisse espérer le renouvellement de son titre de séjour. Le projet de loi use d'un euphémisme lorsqu'il note dans son exposé des motifs qu'il convient de garantir l'attrait aux formations et aux cours, alors que cet „attrait“ sera essentiellement constitué par cette contrainte. Or, la Chambre de Commerce continue à penser que l'intégration ne saurait être imposée par une partie à une autre. Elle suppose au contraire une volonté libre de contrainte, de s'insérer dans la culture et les moeurs luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce craint par ailleurs qu'imposer *de facto* à toute la main-d'oeuvre étrangère désireuse de venir travailler au Luxembourg, mais qui ignore souvent au moment de sa venue la durée de son séjour, constitue un signal dangereux donné par un petit pays comme le Luxembourg qui a besoin de la main-d'oeuvre étrangère qualifiée pour maintenir sa prospérité économique sur le marché de travail international. Elle estime contradictoire la politique gouvernementale d'abaisser les obstacles (notamment fiscaux) à l'établissement d'entreprises au Luxembourg et de renforcer à cette même fin les efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger d'un côté, alors que d'un autre côté, les exigences posées *de facto* à la main-d'oeuvre pour pouvoir rester au Luxembourg seront renforcées.

A titre principal, la Chambre de Commerce propose que la signature du contrat d'accueil et d'intégration soit véritablement facultative. A cette fin, l'article 12 alinéa 2 du projet de loi sous avis est à supprimer et à l'article 157 du projet de loi No 5802, le renvoi à l'intégration est à supprimer. Cette solution revient à maintenir le *statu quo* actuel, où le ministre des affaires étrangères peut certes refuser des renouvellements de titres de séjour, mais non pour des motifs liés à une prétendue non-intégration.

A titre subsidiaire, s'il convenait d'établir un lien entre le degré d'intégration et l'immigration, la Chambre de Commerce propose d'instaurer une présomption simple qu'une personne qui maîtrise une des trois langues officielles du pays est intégrée. Il reviendrait alors au Ministre des Affaires Etrangères qui souhaite refuser un renouvellement de l'autorisation de séjour de rapporter la preuve contraire.

A titre encore plus subsidiaire, la Chambre de Commerce invite les rédacteurs du projet de loi sous avis à veiller à la cohérence de ce texte avec le projet de loi No 5802 et à une plus grande transparence juridique: la circonstance que le projet de loi sous avis emploie le verbe „pouvoir“ laisse croire que la conclusion d'un tel contrat d'accueil ne soit pas le seul indice entrant en ligne de compte pour apprécier le degré d'intégration de l'immigré. Si tel est le cas, il conviendrait, dans un souci de sécurité juridique, de préciser davantage les éléments dont le ministre tiendra compte dans le cadre de l'article 157 du projet de loi No 5802. Si la seule conclusion d'un tel contrat et son respect ne suffisent pas à prouver à suffisance son degré d'intégration, les étrangers ne seront guère disposés à en conclure.

Ne vaudrait-il pas mieux ériger en présomption simple que la conclusion et le respect d'un contrat d'accueil (dont les termes seront adaptés à la situation de l'immigré en fonction de la durée prévisible de son séjour, sa situation personnelle et professionnelle) prouve à suffisance son degré d'intégration?

En ce qui concerne l'exigence de la connaissance d'une des langues officielles du pays énoncée par l'article 157 du projet de loi, cette condition risque de poser problème dans un certain nombre de domaines, notamment dans une partie du secteur bancaire et financier et dans la recherche. N'est-ce pas faire fi des réalités que d'exiger d'une personne qui ne s'installe que pour une durée limitée au Luxembourg (par exemple un salarié ordinaire, un chercheur, un étudiant, un stagiaire qui vit depuis une année au Luxembourg et qui veut renouveler son titre pour une durée supplémentaire d'un an) un degré d'intégration et la connaissance d'une des langues officielles? C'est oublier qu'il existe des domaines entiers de notre économie qui ne travaillent qu'en anglais. Il faut se résoudre à l'évidence qu'à l'instar de toutes les places financières et centres d'affaires internationaux occidentaux qu'il y a de plus en plus de salariés qui changent fréquemment de poste et de pays au cours de leur carrière. On ne peut pas raisonnablement exiger de ces personnes des connaissances d'une des langues officielles alors qu'elles évoluent dans un milieu professionnel dans lequel les langues officielles luxembourgeoises ont de moins en moins cours, voire sont totalement supplantées au profit de l'anglais ou la langue de la maison mère de l'employeur luxembourgeois qui fait partie d'un grand groupe international.

Dès lors que la signature du contrat demeure *de jure* et *de facto* facultative, la Chambre de Commerce l'accueille en son principe. Il a le mérite de souligner le caractère synallagmatique du processus d'intégration. Ce contrat imposera à l'étranger de suivre une „*formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale*“. La Chambre de Commerce se doit toutefois d'émettre les réserves et suggestions suivantes:

- quant au champ d'application personnel, la Chambre de Commerce regrette que les étrangers susceptibles de tomber dans le cadre de cette mesure sont énumérés de manière assez floue: que convient-il en effet d'entendre par un „*étranger souhaitant s'y maintenir de manière stable*“? N'y a-t-il pas un risque d'arbitraire, en particulier au moment où se fait un lien entre l'intégration et l'immigration (cf. ci-dessus);
- afin de ne pas causer une désorganisation de certaines entreprises où la main-d'oeuvre est à prépondérance étrangère, il convient que les cours de formation linguistique, civique et d'intégration sociale se tiennent en dehors des heures de travail;
- au cas où la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration est prise en compte dans le cadre du renouvellement de l'autorisation de séjour, il est regrettable qu'il faille se reporter au commentaire des articles pour apprendre que les cours de langues porteront sur „*au moins une des trois langues*“ officielles. Le texte du projet de loi, de même que le commentaire des articles est muet sur le niveau de langues à atteindre;
- au cas où la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration est prise en compte dans le cadre du renouvellement de l'autorisation de séjour, la Chambre de Commerce estime quelque peu disproportionné de faire sanctionner les cours d'instruction civique par un examen, alors qu'un tel examen n'est pas exigé dans le cadre du projet de loi relatif à la nationalité;
- afin d'aboutir au but escompté de tous ces cours, il conviendra d'assurer qu'ils seront dispensés par des enseignants de qualité, avec un support de cours approprié et qu'ils soient adaptés aux besoins de chaque étranger;
- il est difficile de commenter utilement ces articles sans disposer d'un projet du contrat d'accueil et d'intégration. La Chambre de Commerce souhaite en être saisie pour avis. Il en va de même du niveau requis en matière de connaissances de langues et du cours d'instruction civique.

#### *Concernant les articles 14 à 16: La politique d'intégration*

Les articles 14 à 16 du projet de loi définissent les moyens et les finalités de la politique d'intégration. Tout en soutenant cette politique, il semble pourtant à la Chambre de Commerce que les termes de ces articles sont bien flous pour pouvoir avoir une valeur normative. Ils recourent en effet à de nombreux termes non juridiques (car non définis, ni par le présent projet de loi, ni par ailleurs) comme „*politique d'intégration transversale*“, „*priorité horizontale*“ et ne contiennent par ailleurs pas d'obligations précises qui seraient mises à charge de l'Etat ou des communes. Ces articles se lisent donc plus comme des déclarations d'intention qui trouveraient utilement leur place dans un exposé des motifs que dans le texte du projet de loi en lui-même.

*Concernant les articles 17 à 26: Aide sociale aux demandeurs de protection internationale*

Les articles 17 à 26 du projet de loi traitent de l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale dont l'OLAI est chargé. Ces articles ne donnent pas lieu à commentaire.

*Concernant l'article 27: Lutte contre les discriminations*

L'article 27 du projet de loi traite du rôle d'information et de sensibilisation de l'OLAI dans la lutte contre les discriminations. De telles campagnes de sensibilisation sont en effet indispensables pour assurer la cohésion sociale à moyen et long terme. Les récents chiffres publiés par CEPS INSTEAD montrent que les étrangers se sentent souvent victimes d'une discrimination: 64% des Capverdiens, 47% des Yougoslaves, 46% des Portugais et 46% des Belges ont ainsi déclaré en 2005 avoir été victime d'une discrimination<sup>9</sup>.

Au-delà du cadre légal qui réprime de tels comportements, le patronat a conscience de sa responsabilité sociale pour créer un cadre de travail qui bannit les multiples formes de discriminations. C'est la raison pour laquelle il a participé activement en 2007 à l'année de la diversité, par des conférences et campagnes, afin de sensibiliser les employeurs à ces phénomènes souvent difficilement cernables et quantifiables. Le patronat entend maintenir cette vigilance, et souhaite doter les employeurs d'outils leur permettant de lutter contre les discriminations. C'est entre autres à cette fin que plusieurs fédérations professionnelles, les chambres professionnelles patronales et l'Union des Entreprises Luxembourgeoises ont créé l'Institut national pour le développement durable et pour la responsabilité sociale des entreprises.

D'un point de vue légistique, la Chambre de Commerce s'interroge toutefois si cet article 27 ne fait pas en partie double emploi avec l'article 4. 8) du projet de loi.

*Concernant l'article 28: Suivi des migrations*

Pour les raisons évoquées sous „Considérations générales“, la Chambre de Commerce estime qu'il convient aussi de suivre et d'analyser le phénomène des frontaliers. Cette mission devrait être assurée par l'OLAI, par le Statec, ou par CEPS INSTEAD.

*Concernant les articles 29 à 31: Aides financières*

L'article 29 du projet de loi fixe un cadre légal précis aux aides financières que l'Etat peut accorder à des communes ou à des organismes. L'obligation pour le bénéficiaire de signer avec l'Etat une convention décrivant entre autres les prestations à fournir par le bénéficiaire et les moyens d'information et de contrôle et de sanction que possède l'Etat, ainsi que l'obligation de tenir une comptabilité régulière sont autant de garde-fous pour assurer une gestion sérieuse de fonds publics.

*Concernant l'article 32: Comité interministériel à l'intégration*

Le comité interministériel prévu à l'article 32 du projet de loi remplace le comité interministériel institué en vertu de l'article 19 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Luxembourg. La Chambre de Commerce relève avec satisfaction que ce comité assure le suivi du plan d'action national d'intégration prévu à l'article 5 du projet de loi sous avis. Par rapport au comité interministériel existant, il y a lieu de relever que le ministère des classes moyennes et le ministère de la sécurité sociale ne seront plus représentés dans ce comité.

*Concernant les articles 33 à 38: Conseil national pour étrangers*

Le conseil national pour étrangers voit ses compétences élargies en ce que la Chambre des Députés pourra elle aussi charger le conseil d'étudier des problèmes concernant les étrangers.

La composition du conseil national pour étrangers est modifiée: les représentants du comité interministériel n'en feront plus partie, ce qui permet d'éviter des situations de conflits d'intérêts à des fonctionnaires qui écrivent des projets de loi dans leurs ministères respectifs et qui sont ensuite amenés à les commenter dans le cadre du conseil national pour étrangers. Le nombre des représentants des étrangers passe de quatorze à vingt-deux, le nombre total des membres du conseil national pour étrangers passant de la sorte de dix-neuf à trente-trois. La Chambre de Commerce s'interroge si un effectif aussi élevé permettra au conseil de travailler de manière efficace.

<sup>9</sup> Etude Ceps Instead Population et Emploi La nationalité, un motif de discrimination dans la vie quotidienne? No 28, décembre 2007.

*Concernant l'article 39: Commissions consultatives d'intégration*

La Chambre de Commerce accueille favorablement que toute commune devra désormais se doter d'une commission consultative d'intégration. Elle renvoie à ses développements sous la rubrique „Considérations générales“ en ce qui concerne une plus grande implication des étrangers dans la politique communale en particulier sur le débat nécessaire d'ouvrir les postes de bourgmestres et d'échevins aux électeurs communautaires.

*Concernant les articles 40 à 44: cadre du personnel de l'OLAI*

Les articles 40 à 44 fixent le cadre du personnel de l'OLAI et ne donnent pas lieu à commentaire.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-avant.

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**

(11.4.2008)

Par lettre en date du 16 janvier 2008, vos réf.: 2008/1334/PJ/mz, la ministre de la Famille et de l'Intégration a saisi pour avis notre chambre du projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-duché de Luxembourg.

Si notre chambre salue l'initiative législative du gouvernement d'élaborer un projet de loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers au Luxembourg qui constitue en quelque sorte le complément et la suite logique du projet de loi 5802 sur la libre circulation et l'immigration, notre chambre se doit néanmoins de formuler un certain nombre de remarques.

*1. Mieux départager dans la présentation du projet de loi la situation des ressortissants de l'UE de celle des ressortissants des pays tiers!*

A l'instar de son avis 59/2007 du 29 février 2008 relatif au projet de loi 5802 sur la libre circulation et l'immigration, notre chambre demande de discerner davantage entre la situation des ressortissants de l'Union européenne et celle des ressortissants de pays tiers. Ceci permettra une meilleure lisibilité et compréhension du texte et évitera une confusion des droits et obligations des deux catégories de ressortissants.

*2. Mieux départager dans la présentation du projet de loi la situation des ressortissants étrangers provenant de l'UE et de pays tiers de celle des demandeurs de protection internationale!*

Dans le même ordre d'idées, elle exige de séparer parmi la catégorie de ressortissants des pays tiers ceux qui sont de vrais immigrants de ceux qui bénéficient du droit d'asile et des formes complémentaires de protection, ces derniers étant soumis à des règles spécifiques (voir loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection).

*3. Remplacer le terme péjoratif et stigmatisant d'„étranger“ par celui de ressortissant UE et/ou de pays tiers!*

Notre chambre préfère remplacer le terme „étranger“ qui a une connotation péjorative et stigmatisante par celui de respectivement ressortissant UE et ressortissant de pays tiers.

*4. Consacrer davantage d'intérêt au logement!*

Notre chambre se doit de constater que le présent projet de loi est en retrait par rapport à la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers en ce qui concerne le logement, ceci à un double point de vue.

Tandis que la loi de 1993 précitée consacre un chapitre entier au logement des étrangers, quelle que soit leur situation, force est de constater que le projet de loi ne traite du logement que dans le cadre de l'aide sociale laquelle est réservée aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Etant donné que le logement est une condition sine qua non pour promouvoir l'intégration des étrangers, notre chambre demande, à l'instar de la loi de 1993 précitée, de consacrer un chapitre entier au logement et de faire la part des choses entre d'une part, les ressortissants étrangers (pour lesquels on parlerait plutôt de logements) et d'autre part les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 précitée (pour lesquels, en raison de la durée limitée qu'ils séjournent au Luxembourg, on parlerait de centres d'hébergement).

Aussi notre chambre est-elle d'avis que, contrairement à la pratique actuelle, les ressortissants étrangers soient obligés de quitter les foyers qui leur ont été mis à disposition lors de leur arrivée au pays après une durée de deux ou de trois ans afin de les libérer de nouveau pour de nouveaux arrivants.

*5. Remplacer l'expression „contrat d'accueil et d'intégration“ (CAI) par celle d'„Offres d'accueil et d'intégration“!*

Notre chambre ne saurait accepter qu'en vertu de l'article 12, le ministre ait la faculté de refuser la demande en renouvellement d'un titre de séjour ou en obtention du statut du résident de longue durée ou de procéder à une décision d'éloignement dans l'hypothèse où le ressortissant UE ou de pays tiers n'a pas respecté les stipulations contenues dans le CAI.

A part le fait que le CAI ne constitue tout au plus qu'un moyen parmi plusieurs pour favoriser l'intégration et que le projet de loi ne définit même pas les droits et obligations des parties du CAI – de sorte que l'intéressé n'est même pas en mesure de savoir s'il remplit oui ou non les conditions du CAI – mais renvoie à un règlement grand-ducal qui laisse la porte ouverte aux abus, notre chambre est d'avis, conformément à l'article 156 du projet de loi 5802 sur l'immigration et la libre circulation des personnes, qu'il incombe à l'Etat et aux communes plutôt que d'imposer un contrat dont les nouveaux arrivants n'arrivent pas à comprendre le sens et la portée, d'offrir un éventail exhaustif de mesures destinées à faciliter l'accueil et l'intégration.

Ces mesures d'intégrations pourraient consister à accompagner les nouveaux arrivants pour les soutenir dans leurs démarches pour obtenir un logement, pour les conseiller dans la vie quotidienne et pour leur permettre de nouer des relations avec les étrangers qui, désormais, se sont intégrés dans la société luxembourgeoise.

L'offre d'intégration doit se situer à plusieurs niveaux ainsi par exemple au niveau de l'Administration de l'emploi et du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle afin de permettre aux nouveaux arrivants de suivre les cours dont ils ont besoin tant pour exercer une activité professionnelle que pour s'intégrer dans la société.

Il incombera à ces administrations d'organiser les cours linguistiques des nouveaux arrivants de telle façon qu'ils aient la possibilité de les fréquenter pendant les heures de travail ce qui n'est pas toujours le cas (p. ex. dans le secteur du bâtiment) en même temps que d'organiser la scolarisation de leurs enfants.

Bien que des crédits budgétaires aient été confiés au ministère du Travail et de l'Emploi depuis 2003 afin de les octroyer aux entreprises qui introduisent une demande de subvention en relation avec l'apprentissage de la langue luxembourgeoise par leurs salariés, notre chambre revendique qu'un tel cours linguistique soit consacré dans le présent projet de loi tout comme, de façon générale, l'ensemble des offres d'accueil et d'intégration sans lesquelles l'intégration risque de rester lettre morte.

*6. L'aide sociale ayant pour objet d'assurer les biens de première nécessité comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique doit être ouverte à TOUTE personne!*

Notre chambre plaide pour l'ouverture à toute personne du bénéfice de l'aide sociale du moment qu'elle est dans le besoin et qu'il n'existe aucun autre moyen pour combler ce besoin. Il n'existe aucune raison pour limiter le bénéfice de cette aide uniquement aux demandeurs de protection internationale tels que visés par la loi du 5 mai 2006 susvisée.

Il y a lieu par conséquent de réviser le texte en question.

*7. La lutte contre les discriminations*

Notre chambre préfère compléter l'article 27 du projet de loi en faisant de la mission de lutte contre les discriminations une collaboration entre l'OLAI et le Centre pour l'égalité de traitement tel que prévu par la loi du 28 novembre 2006 transposant les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE.

### 8. *Les aides financières*

A l'instar des remarques soulevées au sujet de l'aide sociale, notre chambre est d'avis que les aides financières de l'Etat à participer à la construction ou à l'aménagement de logements que prévoit l'article 31 ne doivent pas se limiter aux demandeurs de protection internationale, mais être étendues à tous ceux qui désirent séjourner dans notre pays.

Notre chambre propose d'instaurer – à l'instar d'autres fonds qui existent actuellement – un Fonds d'intégration national alimenté par le budget de l'Etat. L'institution d'un tel fonds permettrait, aux yeux de notre chambre, de mieux garantir le financement à long terme des infrastructures nécessaires pour ceux venant au Luxembourg dans les années à venir.

Ce fonds devrait être composé de tous les acteurs impliqués dans le processus d'intégration des non-Luxembourgeois comme les communes et les associations concernées.

### 9. *Les structures institutionnelles*

Notre chambre propose de les grouper en deux entités: gouvernementales et consultatives.

Les premières regrouperaient le comité interministériel et l'OLAI. Pour ce qui est du comité interministériel, peu efficace à ce jour, il y aurait lieu de préciser le rôle et les compétences.

Les secondes regrouperaient le Conseil national pour étrangers – que notre chambre propose de dénommer „Conseil national d'intégration (CNI)“ – et les commissions consultatives d'intégration.

En ce qui concerne le CNI, notre chambre soutient la refonte de celui-ci, mais exige qu'il faille lui donner les moyens financiers d'un fonctionnement autonome.

En ce qui concerne les commissions consultatives communales, notre chambre regrette que seul le nom ait changé sans pour autant qu'on ait procédé à une réforme de celles-ci, les propositions formulées par le CNE étant depuis longtemps sur table.

Notre chambre estime qu'une coordination et une communication entre les commissions consultatives de toutes les communes doivent être mises en place afin de garantir une cohérence en matière de politique d'intégration.

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle donne son accord au projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 11 avril 2008

*Pour la Chambre de Travail,*

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

*Le Président,*  
Nando PASQUALONI

5825/08

N° 5825<sup>8</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers  
au Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**AVIS COMMUN DE L'APL, DE L'ASTI, DE LA CCPL, DE LA FAEL,  
DE LA FNCTFEL, DE LA FONDATION CARITAS, DU LCGB, DE L'OGB-L,  
DU SESOPI-CI ET DU SYPROLUX**

(18.4.2008)

Le présent avis fait suite à notre prise de position du 23 octobre 2007 sur l'avant-projet de loi et notre appréciation globale du projet de loi du 3 mars 2008.

\*

**A) REMARQUES PRELIMINAIRES**

1. Nous saluons la volonté du gouvernement de mettre en place une politique explicite d'accueil et d'intégration.

Nous saluons également la prise en compte de certaines de nos remarques et suggestions datant du 23 octobre 2007.

2. Nous estimons utile de préciser tous les destinataires de cette future loi, à savoir tous les citoyens qui se trouvent au Luxembourg à des titres divers, citoyens de nationalité luxembourgeoise, citoyens ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, citoyens de pays tiers, demandeurs de protection internationale ou réfugiés reconnus. Le principe de l'égalité de traitement devrait éviter toute discrimination. Le législateur devrait préciser le cas échéant les modalités bénéficiant aux uns et aux autres.

3. La terminologie doit être soignée.

Nous préconisons l'utilisation du terme de „citoyen“ assorti du qualificatif respectif.

Nous proposons l'expression „Offre d'accueil et d'intégration sous forme de contrat“.

4. Un certain nombre de concepts doivent être précisés. Il en va ainsi du contrat d'accueil et d'intégration, du plan d'action, etc. Le renvoi à des règlements grand-ducaux, dont on ignore la teneur à ce stade-ci, ne saurait apporter des éclaircissements.

5. Une politique d'intégration ne concerne pas que le Ministère de la Famille et de l'Intégration, mais englobe de nombreux ministères et nécessite donc une coordination au sein du gouvernement.

\*

**B) APPRECIATION GLOBALE**

1. Le projet de loi décrit l'intégration comme un processus à double sens. Toute la population est concernée: citoyens de nationalité luxembourgeoise, citoyens ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, citoyens de pays tiers, demandeurs de protection internationale ou réfugiés reconnus, qu'ils viennent d'arriver au pays ou qu'ils y soient déjà installés de plus longue date.

On pourra donc paraphraser en disant que l'intégration est un cheminement et un parcours individuel et perpétuel de tout membre de la société pour se retrouver et se situer dans une société en pleine mutation et en recomposition démographique.

Ce processus se fait dans un cadre juridique qui s'impose à tous, dans une société qui doit avoir le souci d'offrir des chances égales et de permettre à l'individu de faire ses choix personnels quant à son identité et à son autonomie culturelle.

Une politique d'intégration doit rendre tous les citoyens aptes à assumer leur participation et leur responsabilité dans la société d'accueil et doit à cet effet leur donner les droits politiques correspondants.

Le projet de loi situe le processus d'intégration entre le citoyen étranger et la société luxembourgeoise, comme si ce nouveau citoyen ne faisait pas déjà partie de celle-ci. Par ailleurs le dispositif central de la loi, le contrat d'accueil et d'intégration, se réfère explicitement au contrat entre un citoyen étranger et une institution. Nous estimons par contre que le processus à double sens se joue à différents niveaux qui s'enchevêtrent: le nouvel arrivant, le citoyen étranger déjà établi, le citoyen luxembourgeois, les institutions nationales et locales, les regroupements de la société civile.

Le projet de loi souligne les efforts à faire par le citoyen étranger et ce e.a. par le biais d'un contrat. Or, les implications de l'autre partie signataire, à savoir l'Etat et le cas échéant la commune, ne sont qu'effleurées. Les premiers peuvent être sanctionnés, le contenu du contrat n'est pas évoqué et serait de la compétence exclusive de l'OLAI. L'effort d'intégration ne peut pas être mesuré à la seule aune de respecter le contrat d'accueil et d'intégration, d'autant plus, faut-il le souligner, que le nouvel arrivant doit faire „naturellement“ d'autres efforts: par exemple connaître les lois, les respecter et travailler.

## 2. Les différentes facettes d'une politique d'intégration

Une politique d'accueil et d'intégration digne de ce nom doit se décliner dans les domaines suivants:

- L'accompagnement individuel,
- Des cours de langue et de connaissance du pays,
- L'accès à la culture,
- L'équivalence des diplômes,
- Le logement,
- La participation citoyenne et le droit de vote,
- L'accès à la nationalité,
- Le regroupement familial,
- Une scolarisation adaptée,
- Le travail sans discrimination,

La nécessité d'agir dans tous ces domaines est évidente.

### 2.1. Logement

Il faudrait contrecarrer la pénurie actuelle et la flambée des prix et développer l'accès à des logements à coût modéré.

### 2.2. Formation

La perspective d'une scolarisation et d'une formation adéquates est un élément décisif pour envisager une résidence dans la durée. Si des offres scolaires spécifiques sont proposées aux cadres des entreprises multinationales, l'école publique luxembourgeoise doit accentuer et accélérer ses efforts d'adaptation à un public scolaire de plus en plus hétérogène.

En effet, le système scolaire aura à accueillir davantage de ressortissants d'autres pays provenant de sphères culturelles et linguistiques de plus en plus diverses. L'école doit favoriser l'égalité des chances et la promotion sociale pour les citoyens de toutes nationalités. Il en est de même pour les maisons relais, les crèches et les maisons des jeunes.

La reconnaissance des compétences et l'équivalence des diplômes sont essentielles dans une société basée sur le savoir.

2.3. Le droit au regroupement familial – pour lequel une base légale sera créée par le projet de loi 5802 – est fondamental pour celui qui devra se sentir accueilli.

2.4. Les pouvoirs publics doivent encourager et subventionner des activités culturelles communes et organisées en commun par des citoyens luxembourgeois et des citoyens étrangers.

L'acquisition réciproque d'une compétence interculturelle et le renforcement du savoir-faire interculturel doivent être promus dans toute la société: la compréhension ne se limite pas au seul facteur linguistique: renforcer la cohésion sociale doit devenir une priorité nationale.

Un rôle essentiel revient à cet effet au Ministère de la Culture.

La perception de la „culture luxembourgeoise“ (du Luxembourg) comme culture métissée sans cesse en devenir doit être promue et valorisée, pour dépasser, d'une part, les approches intégrationnistes et, d'autre part, les approches différentialistes de l'intégration.

#### 2.5. Des cours d'intégration

Nous rappelons que la loi de 1984 évoque trois langues officielles: le luxembourgeois, le français et l'allemand.

Comme pour le projet pilote INLUX, nous proposons d'offrir des cours pour les nouveaux arrivants en langue française et en langue luxembourgeoise.

Tenant compte de ce qui se fait à l'étranger dans des situations linguistiques plus homogènes (en France 500 heures de langue française à l'arrivée; en Allemagne, on va passer de 540 à 900 heures d'allemand comme Einbürgerungskurse), nous préconisons au Luxembourg, un nombre substantiel d'heures de cours d'intégration, qui devrait se situer autour de 500 heures, que ce soit en luxembourgeois ou en français ou réparti sur ces deux langues, et qui intègre et articule étroitement la formation linguistique et la formation à la société et à la culture métissée du Luxembourg.

L'offre initiale ne préjugera pas des exigences spécifiques à certains emplois.

Pour donner corps à l'attractivité des cours linguistiques et d'éducation civique, il faut sortir des chemins battus, tant au niveau du tarif, des horaires, des lieux géographiques, de l'approche pédagogique et des programmes.

Seule une gamme diversifiée d'offres tenant compte de la spécificité des publics (facteurs culturels, scolaires, socio-économiques, familiaux, etc.) aura des chances d'atteindre un public hétérogène. Les offres devront être décentralisées, en nombre suffisant et gratuites.

Il s'agira d'un coût important pour l'Etat, mais qui évitera des coûts en aval beaucoup plus importants encore. Contribuer à la cohésion sociale a toujours des coûts, ne rien faire coûtera plus encore!<sup>1</sup>

La formation des formateurs de pareils cours est un élément central de cette démarche. Il sera essentiel de faire acquérir aux formateurs des „compétences interculturelles“.

Le congé linguistique, dont il est question dans le programme gouvernemental, doit devenir réalité.

Dans son avis sur immigration et intégration du 12 octobre 2006, le Conseil Economique et Social préconise de faire bénéficier celles et ceux qui auront accepté l'offre de cours d'accueil et d'intégration d'une réduction de la période de séjour requise pour accéder à la nationalité – le CES préconise à cet effet 3 ans de séjour.

3. On ne peut nier l'incidence des citoyens frontaliers et leur importance au-delà de l'emploi et de l'économie sur la société du Luxembourg. Le présent projet de loi ne les mentionne pas. Une place particulière doit être réservée aux citoyens frontaliers, à leur perception par les résidents et à la connaissance mutuelle. Des échanges scolaires et des séjours linguistiques dans la Grande Région doivent renforcer le sentiment d'appartenance.

4. La société politique et administrative est sans doute interpellée, la société civile pas moins. Le concept de dialogue interculturel est sans doute approprié, comme d'autres il attend d'être rempli avec des contenus, des concepts, des programmes.

<sup>1</sup> A celles et ceux qui invoqueraient les coûts d'une politique d'intégration, nous voudrions opposer les coûts – beaucoup plus élevés – d'une non-intégration. Nous renvoyons à ce sujet à l'étude „Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderern“ de Tobias Fritsch e.a. pour la Fondation Bertelsmann.

5. La volonté du gouvernement (et du législateur) de responsabiliser davantage les communes en matière d'accueil et d'intégration est une bonne chose, encore doivent-elles en obtenir les moyens.

6. Le présent projet de loi s'insère dans un contexte législatif plus vaste comprenant le projet de loi sur la nationalité, celui sur la libre circulation et l'immigration, sans oublier celui devant faciliter la participation politique.

7. Tout en saluant le concept d'un contrat d'accueil, nous voulons attirer l'attention que pareille mesure ne saurait mécaniquement tout résoudre: en premier lieu contenus et attractivité doivent être définis.

Nous saluons le fait que le contrat d'accueil soit une offre non obligatoire. Beaucoup dépendra de son attractivité. L'aspect le plus concret de ce contrat tel qu'évoqué dans le présent projet de loi, c'est son aspect sanction: les ressortissants de pays tiers n'ayant pas souscrit un contrat pourraient avoir des problèmes au niveau du renouvellement de leur titre de séjour, respectivement pour accéder au statut de résident de longue durée.

8. Si le présent projet de loi ouvre des perspectives intéressantes et peut être considéré comme une loi-cadre, nous regrettons le flou qui entoure les concepts de contrat, de plan d'action, etc.

9. Le renvoi à des règlements grand-ducaux ne permet pas d'en savoir davantage à ce stade. La bonne pratique invoquée ici ou là de présenter les projets de règlement grand-ducal ensemble avec le projet de loi, ne s'est pas concrétisée en l'espèce.

\*

### C) EXAMEN DES ARTICLES

*Nous préconisons une autre économie du projet de loi en commençant avec les objectifs puis les stratégies (plans d'action, contrat) pour passer ensuite aux moyens à créer pour y satisfaire (OLAI, structures consultatives)*

#### *Article 1er Objectifs*

Cet article évoque comme objectif l'organisation de l'aide sociale des non-luxembourgeois, par la suite le projet se limite à l'aide sociale des demandeurs de protection internationale.

#### *Articles 2., 3. et 4. OLAI*

L'OLAI se voit confier un très grand éventail de matières et de missions. Malheureusement le projet reste muet sur le nombre de fonctionnaires à affecter à l'OLAI ainsi que sur les moyens financiers.

Il est essentiel que les fonctionnaires de cet Office aient des compétences interculturelles avérées. Le corps des fonctionnaires de l'OLAI devrait être quant à sa composition à l'image de la société multiculturelle dans laquelle il est appelé à agir.

#### *Article 5. Plan d'action national*

Le projet de loi confie à l'OLAI et au comité interministériel le soin de soumettre le plan d'action national au gouvernement.

A notre avis pareil plan devrait résulter de la politique d'intégration décidée par le législateur et les acteurs gouvernementaux concernés après consultation des forces vives de la nation, dont le Conseil National des Etrangers. Il nous semble évident que le programme gouvernemental aura une incidence décisive sur le contenu de ce plan. Il est important que ce plan d'action comporte des objectifs, vérifiables et évaluables à court et à moyen termes.

Le plan national pluriannuel devant être établi par le gouvernement dès sa constitution, le plan national serait à soumettre pour débat et approbation à la Chambre des Députés.

Il y a lieu de se référer à l'exemple du Québec où le parlement définit et évalue le plan national d'intégration. Ceci d'autant plus que la définition utilisée en souligne l'importance pour toute la population.

#### *Article 6. Rapport national*

La rédaction d'un rapport national trouve notre assentiment. Il faut attribuer à ce rapport un caractère évaluatif par rapport aux objectifs envisagés et prévoir un rapport évaluatif intermédiaire (après 2 ans).

Pour souligner le caractère de dialogue du gouvernement, nous avançons l'idée d'intégrer les organes prévus dans la rédaction de ce rapport national, respectivement de compléter par de brèves prises de position des acteurs de la société civile. Le rapport national serait à soumettre pour débat à la Chambre des Députés.

Le plan d'action national pour 5 ans et le rapport national (et intermédiaire) doivent s'insérer dans le rythme d'une législature.

*Articles 7. et ss. Contrat d'accueil et d'intégration, selon notre formule **Offre d'accueil et d'intégration sous forme de contrat***

Nous préconisons un changement dans le libellé en faisant valoir „une offre d'accueil et d'intégration sous forme de contrat“ une terminologie que nous avons proposée dans notre avis sur l'avant-projet de loi en octobre 2007.

L'offre d'accueil et d'intégration sous forme de contrat devrait être conçue comme étant d'accueil et d'intégration et donc comprendre une approche pour la période de l'arrivée et de l'accueil proprement dite ainsi que pour la période du parcours d'intégration.

Comme il s'agit d'une offre, il faut la rendre attractive pour tous les citoyens ressortissants tant de l'Union européenne que de pays tiers. Il y aurait lieu de se référer ici aux propositions du CES, préconisant e.a. que la personne contractant pareille offre aurait un accès à la nationalité après 3 ans de séjour ou encore le kit d'intégration. Dès lors il faut bannir toutes les sanctions possibles, mais créer des incitatifs.

Il faudrait à cet effet préciser dans la loi les conditions liées à l'Offre d'accueil et d'intégration sous forme de contrat comme le nombre d'heures de cours de langue et autres „avantages“.

Une offre immédiate type plate-forme d'accueil d'un jour (cf. commentaire des articles) devrait être proposée rapidement après l'arrivée au pays. Cette journée permettrait de donner quelques premiers repères, de faire un diagnostic linguistique et de déboucher sur une offre de cours de langue et autres propositions de formation, bref de personnaliser l'Offre d'accueil et d'intégration sous forme de contrat en tenant compte des préacquis des uns et des autres, de leurs horaires de travail, de leurs obligations familiales, de leur lieu de résidence.

L'offre d'accueil et d'intégration proprement dite doit valoir et être accessible de façon permanente.

Comme les auteurs veulent conférer un rôle important à la commune (cf. articles suivants), ne faudrait-il pas l'inclure comme partenaire dans l'Offre d'accueil et d'intégration sous forme de contrat.

Elle devrait au minimum être fixée dans un règlement grand-ducal.

Nous aimerions questionner la formulation de l'article 7 „souhaitant s'y maintenir de façon durable“ dans la mesure où cette décision n'est pas prise immédiatement dans le chef des personnes, elle pourra le cas échéant être influencée par l'accueil dont est bénéficiaire l'intéressé.

*Articles 14., 15. et 16. Politique d'intégration*

Les articles 14 et 15 introduisent, à côté des instances gouvernementales les communes et la société civile comme acteurs de la politique d'intégration. Il reste à savoir ce que les auteurs de ce projet de loi entendent plus précisément par la société civile.

Par ailleurs si ces deux „instances“ revêtent cette importance, il faudrait les associer à la définition de cette politique (cf. les articles 5 et 6).

L'implication des communes aura pour conséquence une offre décentralisée, une responsabilisation des autorités locales. Tenant compte du fait que toutes les communes n'ont pas nécessairement les moyens de répondre à ces nouveaux défis, on pourrait s'imaginer des offres régionales, respectivement un appui logistique comme celui qui fonctionne actuellement dans le cadre du Klimabündnis, c'est-à-dire un recours à des compétences extérieures, fournies par des tiers.

L'article 16 place le dialogue interculturel en priorité horizontale. Nulle part on ne trouve dans le commentaire des articles ne serait-ce qu'une paraphrase de ce qu'il y a lieu d'entendre par là!

Si le dialogue interculturel revêt cette importance, il faudrait le préciser, sous risque de véhiculer un simple slogan.

On doit pouvoir s'imaginer que des acteurs de la vie publique soient mieux formés encore à la dimension interculturelle et ce, tant au niveau de la formation initiale que continue. Cela vaut en premier lieu à celles et ceux qui sont en contact direct avec la population multiculturelle. Sans être exhaustif, citons les fonctionnaires, la police, le corps enseignant, les travailleurs sociaux, etc.

Finalement tous les habitants et les frontaliers sont concernés.

*Articles 17. à 23. Aide sociale*

L'ambition du point 14 de l'article 4 est d'„aider les étrangers ayant des besoins spécifiques et les demandeurs de protection internationale (...)“. Or dans la sous-section 2 de la section 2 intitulée „aide sociale“ il n'est question que des demandeurs de protection internationale.

L'article 26 permet certes, au directeur de l'OLAI d'accorder une aide financière en des cas exceptionnels, ceci ne saurait être le seul volet de l'aide sociale accordée aux citoyens étrangers autres que les demandeurs de protection internationale.

L'article 23 prévoit qu'un règlement grand-ducal doit préciser l'aide sociale y compris l'hébergement à accorder aux demandeurs de protection internationale. Ceci devrait remédier au vide juridique actuel existant en matière d'hébergement des demandeurs de protection internationale où le règlement grand-ducal prévu dans la loi antérieure fait défaut.

Nous souscrivons à la position du LFR exprimée sur le volet aide sociale.

*Articles 24. et 25. Logement autre que pour demandeurs de protection internationale*

Alors que l'avant-projet de loi avait fait le silence sur le logement, nous saluons la réapparition d'un article sur le logement, les moyens d'en subsidier, le contrôle confié à l'OLAI.

Nous souhaitons que ce volet soit renforcé. Dans un contexte d'immigration conséquente la politique du logement – qui souffre à plus d'un égard – doit être massivement renforcée avec une variété d'offres y compris par la construction de foyers pour nouveaux arrivants.

Dans le présent projet de loi il n'est plus question des agréments (chapitre 3 de la loi de 1993) pour des logements collectifs. Nous regrettons l'absence d'une politique de soutien à des logements locatifs pour travailleurs migrants ainsi que la disparition du droit de contrôle de l'OLAI de pareils logements.

Par ailleurs l'implication des locataires dans la gestion des foyers telle que prévue par le règlement ministériel du 7 avril 1982 est essentielle: elle est un facteur d'intégration dans une société démocratique.

*Article 27. Lutte contre les discriminations*

La lutte contre les discriminations mérite d'être évoquée. Toujours est-il qu'un cadre légal existe déjà à ce propos, à savoir les lois des 28 et 29 novembre 2006. La concertation avec le centre pour l'égalité de traitement créé par cette même législation devrait être évoquée expressément dans cette loi, ne serait-ce que pour délimiter les compétences du Centre et celles de l'OLAI.

Nous soulevons la question s'il n'eut pas mieux valu confier aussi au Centre les „mesures d'information et de sensibilisation (...)“

*Article 28. Le suivi des migrations*

Nous suggérons d'introduire „le suivi des migrations“ dans l'article 4, missions de l'OLAI.

*Articles 29., 30. et 31. Aides financières*

Pour le financement des activités de tiers, nous proposons la mise en place d'un Fonds national d'intégration à alimenter par le budget de l'Etat.

Y devraient être compris tous les acteurs que ce soient les communes, les associations ou tout autre opérateur. La coordination des actions subventionnées et la transparence doivent en être la règle.

Pour ce qui concerne les structures institutionnelles, nous proposons de les grouper en deux entités: les gouvernementales et les consultatives.

Pour la première catégorie donc le comité interministériel puis l'OLAI, pour la seconde le CNE et les CCI.

*Article 32. Le comité interministériel*

Les auteurs du présent projet de loi confient à un comité interministériel le rôle d'élaborer le plan d'action national, le rapport national et d'autres tâches importantes.

L'expérience après 15 ans de fonctionnement de ce comité, qui était chargé de „coordonner la politique en faveur des étrangers“, n'est pas concluante. Le présent projet de loi ne prévoit pas de modification du fonctionnement de ce comité interministériel qui risque dès lors de connaître le même sort que son prédécesseur.

Nous préconisons un regroupement des compétences ministérielles: immigration et intégration devraient être de la compétence d'un même membre de gouvernement.

*Articles 33. à 38. Le Conseil National pour Etrangers*

Notons que la refonte du CNE trouve notre appui, encore faudra-t-il lui donner les moyens d'un fonctionnement autonome, comme nous l'avons souligné dès nos remarques sur l'avant-projet de loi.

Nous préconisons d'introduire l'obligation de la saisine du CNE à l'instar de ce qui est applicable aux Chambres Professionnelles.

Une certaine publicité de ses travaux est indispensable et doit pouvoir se faire sans la tutelle de l'OLAI.

Une fois qu'ils augmentent le nombre de membres du CNE, le budget doit suivre pour tenir compte des nouveaux arrivants.

La dénomination CNE pourrait être changée en Conseil National pour l'Intégration (CNI).

En lieu et place du Haut Conseil à l'Intégration, dont nous ne regrettons pas l'abandon, le Conseil Economique et Social devrait être amené à consacrer une partie de son avis annuel sur la situation économique et sociale du pays au volet Immigration et Intégration.

*Article 39. Les commissions consultatives d'intégration*

En 1989 les CCE étaient le seul moyen des citoyens étrangers de s'articuler au niveau communal. Le traité de Maastricht confère le droit de vote. Dès lors les CCI doivent être resituées à la lumière du droit de vote.

Il ne suffit pas de rendre ces commissions obligatoires dans toutes les communes, il faudra en préciser les compétences en s'inspirant notamment des propositions de longue date du CNE.

Une certaine publicité des travaux de la CCI est indispensable, puisqu'elles ont une compétence spécifique par rapport aux autres commissions consultatives communales et ont pour ambition de permettre aux citoyens étrangers de s'articuler par rapport à la politique communale.

Nous aurions préféré que le cadre des CCI soit défini par la loi et qu'il y ait l'obligation de la saisine de la CCI pour certains dossiers, comme l'organisation scolaire communale ou le budget de la commune.

Une coordination et une communication entre les CCI doivent être mises en place, le CNE pouvant assurer pareille coordination.

Le projet de loi 5825 devrait conférer un rôle plus sociopolitique aux futures CCI et assurer une meilleure publicité de leurs travaux, e.a. en publiant un aperçu des travaux dans le bulletin communal.

*Articles 40. et ss. Le cadre du personnel de l'OLAI*

Malheureusement le projet n'apporte aucune précision quant au staff effectif devant répondre aux 14 missions décrites à l'article 4.

Luxembourg, le 18 avril 2008

*APL,  
ASTI,  
CCPL,  
FAEL,  
FNCTTFEL,  
Fondation Caritas,  
LCGB,  
OGB-L,  
SeSoPi-CI  
et SYPROLUX*

Le présent avis s'inspire entre autres:

- du séminaire de l'ASTI sur l'intégration les 27 et 28 mai 2005 à Luxembourg
  - du débat Culture et cohésion sociale dans la mondialisation: vers un nouveau „vivre ensemble“ du 16 novembre 2006 entre Alain Touraine, Directeur d'études à l'EHESS, Paris et Iring Fetscher, Professeur émérite à l'Université de Francfort
  - du projet pilote INLUX et son évaluation par le SeSoPi-CE et IFS, 2006
  - l'avis – adopté à l'unanimité – du Conseil Economique et Social du 14 octobre 2006.
  - du séminaire organisé par l'OGB-L avec le CES et l'ASTI le 14 décembre 2006.
  - du document associatif *Bienvenue à Luxembourg, des valeurs partagées, des intérêts communs* du 13 février 2007
  - de la visite à l'ANAEM de Metz le 22 juin 2007
  - des commentaires et suggestions Caritas/Sesopi à la lecture du résumé de l'avant-projet de loi concernant l'intégration et l'accueil des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg
  - de nos réactions à l'avant-projet de loi du 23 octobre 2007
  - de l'index européen des politiques d'intégration présenté le 5 novembre 2007 au CES
  - de l'aperçu global du présent projet de loi du 3 mars 2008 par les mêmes signataires,
  - du séminaire du Sesopi du 7 mars 2007
- Bommes, Michael (2006) *Integration durch Sprache als politisches Konzept*, Nomos Verlagsgesellschaft
- Jacobs, Dirk; Rea, Andrea (2007) *The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe*, in: *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 9, No 2, 2007: 264-283
- Michalowski, Ines (2005) *An overview on introduction programs for immigrants in 7 european member states*, ACVZ
- Mulanda Kuzwela, Robert (2007) *Processus d'intégration des immigrés en Europe*, Yaounde

5825/02

N° 5825<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au  
Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(23.4.2008)

Par dépêche du 16 janvier 2008, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Aux termes de l'article 1er du projet, l'objet de la future loi consiste à organiser l'accueil des étrangers, à faciliter leur intégration, à lutter contre les discriminations, à organiser l'aide sociale des étrangers et à assurer le suivi des migrations dans notre pays. Le projet doit remplacer la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet de loi sur l'intégration des étrangers doit être conçu dans la ligne d'une politique d'ensemble de notre société nationale, englobant à la fois la politique d'immigration et celle de l'intégration, pour aboutir à l'assimilation par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Aux yeux de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la poursuite d'une politique cohérente et volontariste dans les domaines précités est indispensable pour assurer „*la cohésion sociale de tous ceux qui veulent faire partie de notre communauté luxembourgeoise*“. Dans cette optique, le projet sous avis doit former avec celui sur la libre circulation des personnes et l'immigration et avec celui sur la nationalité luxembourgeoise un ensemble cohérent et complémentaire.

Il est regrettable que les instances consultatives aient été saisies successivement des différents projets susmentionnés alors que l'approche globale du problème de l'immigration et de l'intégration des étrangers aurait exigé un examen plutôt concomitant.

La Chambre ne veut toutefois s'appesantir davantage sur la problématique ci-avant esquissée. Elle est cependant d'avis que l'immigration et l'intégration ne doivent pas être approchées du seul point de vue économique, comme l'exposé des motifs du présent projet semble notamment l'indiquer, „*pour maintenir une économie florissante et de ce fait, un niveau de vie exceptionnel en Europe*“.

L'immigration et l'intégration ont également un coût. Il serait à cet égard utile d'établir une étude appropriée pour déterminer les investissements énormes qu'entraîne toute augmentation de la population due à l'immigration, et ce dans le domaine d'infrastructures pour l'enfance, dans le domaine scolaire et dans celui du logement, pour ne citer que ceux-là.

\*

**EXAMEN DES ARTICLES***Article 1er*

Cet article fixe les objectifs de la loi, qui trouvent en principe l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Toutefois, la Chambre est d'avis que l'un des objectifs, à savoir celui d'organiser l'aide sociale des étrangers, n'a pas sa place dans ce projet. En effet, le terme général tel qu'employé à cet égard à l'alinéa 1er permet d'admettre que l'aide sociale des étrangers constituerait une aide particulière qui ne serait pas englobée dans les aides prévues dans le projet de loi organisant l'aide sociale.

Déjà dans son avis du 4 mai 1992, la Chambre avait soulevé la question „*s'il ne vaudrait pas mieux organiser les aides aux étrangers sur les plans régional et communal. En effet, le contact avec les personnes visées, de même que leur intégration dans la communauté, se font avant tout à ce niveau*“!

Dans l'intérêt d'une bonne administration et d'une approche cohérente, il est dès lors préférable de laisser la compétence pour l'octroi des aides sociales aux organismes décentralisés prévus à cet effet par la loi.

Si toutefois l'aide sociale visée par le présent projet se limitait à l'aide prévue aux articles 17 et suivants, il serait utile de préciser cette limitation à l'article 1er, par exemple dans le tiret définissant le terme „*aide sociale*“, qui va de loin au-delà de ce qui est prévu à l'article 17 et suivants précités.

#### Article 2

Le „*Commissariat du Gouvernement aux étrangers*“ devient un „*Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*“ (OLAI), au motif que le terme de „*commissariat*“ aurait une connotation répressive. L'argument n'est pas tout à fait convaincant alors qu'il existe également des offices poursuivant des buts répressifs, tel l'OLAF (Office européen de lutte antifraude), pour ne citer que celui-là.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend acte que l'OLAI est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'intégration. S'il change de nom, il ne change cependant ni quant à ses compétences comme service d'un département ministériel ni d'affectation quant au Ministère compétent en la matière.

#### Article 3

L'OLAI reste l'administration compétente pour assurer les missions définies par la loi, la responsabilité politique pour l'exécution de la loi étant assumée par le Ministre compétent en la matière. Le renvoi à l'article 1er est restrictif. Il faudrait dire „*conformément à la présente loi*“.

#### Article 4

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que l'énumération des missions de l'OLAI a doublé par rapport à la loi de 1993.

Il s'agit d'énonciations à caractère général qui n'ont guère une portée juridique précise. Cet article constitue pour ainsi dire „*un fourre-tout*“ qui ne fait que détailler inutilement l'article 3.

Par ailleurs, certaines expressions ne sont pas appropriées. Ainsi, au point 7, il est dit que l'OLAI peut „*mener de sa propre initiative*“ des projets. L'OLAI est une partie de l'administration du ministère de l'Intégration. Il reste un organe d'administration et de gestion sous l'autorité du ministre qui, lui, doit charger l'OLAI d'entreprendre les projets retenus dans le cadre de la politique menée par le gouvernement et compte tenu des moyens budgétaires votés par la Chambre des Députés.

#### Article 5

Le libellé de cet article est critiquable à deux égards.

Tout d'abord, il se réfère à un comité interministériel: pour le Conseil d'Etat (Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, page 266), l'institution de comités interministériels heurte les dispositions de „*l'article 76 de la Constitution (qui) réserve au seul Grand-Duc la compétence d'organiser son Gouvernement en pleine indépendance du pouvoir législatif*“.

En second lieu, et pour le même motif d'ordre constitutionnel, il n'appartient pas au pouvoir législatif d'interférer dans les pouvoirs d'un ministre lui prescrivant ce qu'il doit ou non soumettre au „*Gouvernement*“, ce dernier terme étant pris sans doute dans le sens de „*Gouvernement en Conseil*“.

Pour le reste, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exprime son étonnement devant le fait que le plan national d'intégration n'existe pas encore, mais doit être établi à la suite du présent projet! En fait, il aurait dû précéder le projet de loi pour être intégré dans le cadre de celui-ci, le projet devant en tout cas constituer la base légale en vue de l'exécution de ce plan.

#### Article 6

Si un rapport est adressé à la Chambre des Députés, il convient d'énumérer dans le présent article les éléments essentiels sur lesquels doit porter ce rapport. Le renvoi à des termes généraux paraît à cet égard insuffisant.

Par ailleurs, sachant que les élections législatives ont lieu tous les cinq ans, la Chambre se demande s'il est bien utile de n'établir un tel rapport que „*tous les cinq ans*“, alors surtout que tous les départements ministériels sont obligés de présenter un rapport annuel sur leurs activités.

#### Article 7

La définition du champ d'action figurant à l'article 7, à savoir les „*étrangers légalement domiciliés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg*“, est très vaste.

La question se pose ainsi de savoir si le personnel des institutions européennes et celui des ambassades, consulats et autres par exemple est également visé.

Si certaines catégories d'étrangers sont exclues – le commentaire énumère par exemple les demandeurs de protection internationale – le texte doit être précisé.

#### Article 8

En vue de l'application de cet article, il serait utile de connaître le nombre des contrats prévisiblement à conclure et de savoir en conséquence si l'OLAI est à même d'y faire droit.

#### Article 9

L'Etat peut-il s'engager contractuellement sans qu'une disposition légale ou au moins réglementaire en fixe les éléments de base?

Quelles sont les conséquences financières pour l'Etat?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le gouvernement doit fournir une évaluation précise de ce coût afin d'être conforme à l'article 99 de la Constitution, qui dispose que „*aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale*“.

#### Article 10

La Chambre est d'avis que le contrat type doit faire l'objet d'un règlement grand-ducal au lieu de simplement être élaboré par l'OLAI.

#### Article 11

L'article 7 du projet de loi sur la nationalité prévoit la réussite à une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise. Cette épreuve doit, d'après les informations fournies, se faire au Centre de Langues Luxembourg, qui serait seul habilité à délivrer un certificat en vue de l'admission à la naturalisation.

Dans le projet sous avis, c'est l'OLAI qui devient compétent pour délivrer une attestation de compétence linguistique et d'instruction civique. Quelles sont les compétences particulières de l'OLAI en ces domaines?

La naturalisation, qui est l'aboutissement de l'intégration, est d'après l'article 9 de la Constitution une matière réservée à la loi. Le texte très lapidaire du deuxième alinéa de l'article 11 est insuffisant pour régler une matière aussi importante. Le texte doit préciser ce que l'OLAI est habilité à certifier, notamment le niveau des connaissances linguistiques.

#### Article 13

A défaut d'être saisi conjointement avec le projet de loi également du projet de règlement grand-ducal prévu à l'article 13, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas en mesure de se prononcer sur le véritable contenu des dispositions de ce règlement.

#### Articles 14 à 16

Ces articles rédigés en termes trop vagues ne permettent pas à la Chambre de se prononcer sur la portée de ces dispositions.

#### Articles 17 à 19

En dehors de ce qui a été dit sub article 1er ci-dessus, la question se pose de savoir si l'aide sociale peut faire double emploi avec les aides accordées par les offices sociaux des communes et, surtout, avec les prestations de revenu minimum garanti prévues par la loi afférente du 29 avril 1999.

*Article 20*

Les termes „*l'OLAI héberge*“ font croire que les bénéficiaires de l'aide sociale sont obligatoirement hébergés par l'OLAI. Ne faudrait-il pas écrire que „*l'OLAI peut héberger*“ ces personnes, comme cela ressort d'ailleurs du commentaire?

*Article 21*

La Chambre est à se demander quelles peuvent bien être les structures d'accueil d'urgence visées par cet article.

*Article 22*

Cet article viole les dispositions des articles 36 et 76 de la Constitution.

En effet, il revient au Grand-Duc de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois (article 36). Le Grand-Duc peut charger un membre du gouvernement de prendre des mesures d'exécution (article 76, alinéa 2 de la Constitution).

En aucun cas, il ne peut appartenir au directeur de l'OLAI de prendre des règlements, même qualifiés d'ordre intérieur, pour déterminer les conditions de séjour dans des structures d'hébergements publiques ou privées.

*Article 23*

Si le règlement grand-ducal prévu à l'article 23 doit fixer les montants des aides sociales, il heurte l'article 99 de la Constitution, déjà cité lors de l'examen de l'article 9 ci-avant.

*Articles 24 et 25*

Sans observations.

*Article 26*

Cet article permet au directeur de l'OLAI d'accorder „*un soutien ponctuel*“ à des étrangers. Il faut évidemment préciser ce qu'il faut entendre par ces termes.

*Articles 27 et 28*

Sans observations.

*Articles 29 à 31*

L'article 29, qui prévoit des aides de l'Etat aux communes et à d'autres organismes, doit fixer les montants maxima des aides à accorder.

*Article 32*

Pour les motifs déjà développés sub article 5, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'article 32 doit être supprimé alors qu'il viole le principe de la séparation des pouvoirs et qu'il empiète sur les pouvoirs réservés au Grand-Duc par l'article 76 de la Constitution.

*Articles 33 à 38*

Si le Conseil national pour étrangers est un organe placé sous l'autorité du gouvernement, il ne peut être saisi que par le gouvernement et non par la Chambre des Députés.

L'article 34 propose une pratique de mélange des pouvoirs qu'il échet d'éviter.

Quant à son pouvoir de donner des avis sur les textes législatifs et réglementaires, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il ne s'agit pas d'un organe devant être saisi obligatoirement comme tel est le cas par exemple pour les chambres professionnelles.

Aussi la Chambre propose-t-elle de libeller le début de la deuxième phrase de l'article 34 comme suit:

„*il peut être demandé en son avis ...*“.

Quant à l'article 38, la Chambre est à se demander si le règlement d'ordre intérieur ne doit pas être établi par voie de règlement grand-ducal.

*Article 39*

Sans observations.

*Article 40*

Si l'OLAI est placé sous l'autorité du Ministre de tutelle (article 2), le personnel peut-il être placé sous l'autorité du directeur?

Ne vaut-il pas mieux supprimer l'article 40 et énumérer la fonction de directeur également à l'article 41, tout en précisant, comme cela a été le cas dans la loi du 27 juillet 1993, que le directeur est chargé de la gestion de l'OLAI?

*Articles 41 à 45*

Sans observations, sauf qu'il est aberrant de dire, à l'article 41, que „*en dehors du directeur, le cadre du personnel ... comprend ... un directeur*“!

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 avril 2008.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/03

N° 5825<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au  
Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(9.5.2008)

Par lettre du 16 janvier 2008, Réf. 2008/1334/PJ/mz, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le présent projet de loi à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le présent projet de loi opère la réforme de la législation luxembourgeoise sur l'accueil et l'intégration des étrangers par la substitution de ce texte à 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.

2. Le nouveau texte de loi a pour objet d'organiser l'accueil des étrangers, de faciliter leur intégration, de promouvoir la lutte contre les discriminations, d'organiser l'aide sociale des étrangers et d'assurer le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg.

**I. Définition du concept d'intégration**

3. Une première nouveauté du présent projet par rapport à la loi de 1993 consiste dans la **définition** du concept de l'**„intégration“**, qui équivaut à „un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel prend à son égard toutes les dispositions afin de promouvoir la cohésion sociale au Grand-Duché de Luxembourg“.

*La Chambre des employés privés salue cette démarche de clarification conceptuelle de la notion d'intégration des étrangers.*

**II. Suivi des migrations**

4. Ensuite, le projet de loi innove dans le sens qu'il instaure un **„suivi des migrations“**, permettant „l'analyse des données et l'étude des phénomènes migratoires destinées à mettre en place une politique d'intégration cohérente et à permettre d'améliorer les conditions de vie et de séjour des étrangers en situation régulière“.

*Notre Chambre professionnelle accueille cette nouveauté, permettant, le cas échéant et selon les besoins, d'adapter ou de réorienter la politique d'intégration au vu des expériences acquises.*

**III. Création de l'Office luxembourgeois de l'accueil  
et de l'intégration**

5. Par ailleurs, le présent projet de loi remplace l'actuel Commissariat du gouvernement aux étrangers par une nouvelle entité juridique, l'**„Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“** (OLAI).

6. Cet office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration assumera la plupart des **missions** de l'ancien Commissariat du gouvernement aux étrangers, telles que:

- assurer et veiller à la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration,
- promouvoir la lutte contre les discriminations,
- constituer un organisme de contact, d'information, de conseil et de soutien pour les étrangers,
- assurer le suivi des migrations.

7. Le projet de loi confère à l'OLAI d'**autres missions**, incluses dans une liste non exhaustive.

Certaines de ces missions faisaient déjà partie intégrante de la loi de 1993, certaines renseignent d'une consécration légale de la pratique, alors que d'autres sont adaptées, modifiées, ou même rajoutées par rapport au texte légal actuellement en vigueur.

Parmi les **nouveautés**, l'on peut notamment citer le dialogue interculturel, la mise en place d'un mécanisme d'interaction entre la société d'accueil et les étrangers, la synergie entre le gouvernement, les administrations et les organismes actifs dans le domaine des étrangers, l'habilitation de l'OLAI de préparer les conventions à conclure entre l'Etat, les communes et la société civile et surtout celle d'élaborer un contrat type d'accueil et d'intégration et d'en assurer la gestion.

#### IV. Plan d'action national pluriannuel et rapport national

8. L'OLAI est par ailleurs chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de **plan d'action national pluriannuel** sur l'accueil et l'intégration des étrangers, que le ministre soumet au gouvernement pour approbation.

9. L'OLAI dresse en outre tous les 5 ans un **rapport national** sur l'accueil et l'intégration des étrangers, que le ministre adresse à la Chambre des Députés.

#### V. Contrat d'accueil et d'intégration

10. La principale nouveauté du projet de loi réside dans l'introduction en droit luxembourgeois d'un **contrat d'accueil et d'intégration**, proposé par l'Etat à tout étranger, légalement domicilié sur le territoire du Grand-Duché et souhaitant s'y maintenir de manière durable.

*10.1. La Chambre des employés privés constate la prolifération croissante de tels engagements contractuels entre l'Etat luxembourgeois et les personnes qui vivent sur le territoire national.*

*C'est surtout à défaut d'indications plus précises dans le libellé du texte légal, voire l'inexistence actuelle du cadre réglementaire d'exécution, que notre Chambre professionnelle émet une série de préoccupations à l'égard de ce nouveau contrat.*

*En effet, l'instauration indistincte d'un tel contrat d'accueil et d'intégration pour chaque étranger, séjournant sur le territoire du Grand-Duché peut être à double tranchant:*

*Un tel contrat comporte certainement l'avantage de procéder à la consécration explicite des droits et obligations respectifs des parties, mais il peut aussi constituer un procédé susceptible de dénoter une certaine suspicion envers les étrangers et permettre, le cas échéant, à l'Etat luxembourgeois de s'aménager les preuves nécessaires en vue de se débarrasser plus facilement de sujets moins dociles.*

*Au niveau du contenu du contrat d'accueil et d'intégration, le projet de loi ne fait que renvoyer à un règlement grand-ducal d'exécution. Or, notre Chambre professionnelle estime que le texte de loi devrait prévoir les grands principes quant notamment au contenu dudit contrat et introduire aussi une différenciation du degré d'intégration, qui devrait varier suivant la durée du séjour de l'étranger concerné et surtout en fonction de la finalité de la présence de la personne en cause sur le territoire luxembourgeois.*

*Un contenu uniformisé du contrat d'accueil et d'intégration, sans variation de l'intensité des formations en matière d'intégration sociale, linguistique et d'instruction civique risque de s'opérer au détriment de l'objectif poursuivi.*

*Un bon accompagnement et suivi des étrangers, présents au Grand-Duché de Luxembourg, ne saurait en effet s'opérer qu'en individualisant les mesures qui leurs sont proposées en fonction de leurs attentes et besoins spécifiques.*

*Notre Chambre professionnelle propose ainsi une consécration légale des grandes lignes du contenu du contrat d'accueil et d'intégration et souhaite de ne réserver à un règlement d'exécution que le détail, notamment procédural, de mise en oeuvre du nouveau concept.*

*Comme le texte légal actuel n'opère que l'énonciation tout à fait sommaire de la création d'un tel contrat d'accueil et d'intégration, il convient de se référer au commentaire des articles, respectivement à l'exposé des motifs du projet de loi, pour déceler quelques indications, permettant de deviner ce que le législateur luxembourgeois entend introduire en droit positif de la politique d'intégration:*

*Ainsi, selon l'exposé des motifs, ledit contrat d'accueil et d'intégration est indistinctement proposé à tout étranger, qu'il soit d'origine communautaire ou un ressortissant de pays tiers et il ne s'applique pas aux demandeurs de protection internationale.*

*Dans un souci de prévisibilité de la règle de droit, la Chambre des employés privés est d'avis que le texte légal devrait clairement délimiter son champ d'application personnel de ces mesures spécifiques d'intégration en mentionnant explicitement tant les bénéficiaires visés que les étrangers exclus.*

*Le commentaire des articles renseigne aussi sur le but dudit contrat d'accueil et d'intégration en précisant qu'il entend rendre accessible et accueillant aux étrangers l'environnement social, économique, politique et culturel du Grand-Duché de Luxembourg et qu'il permettra de cerner les besoins, les perceptions, les motivations et les attentes des personnes concernées par le processus d'intégration et de déterminer le contexte dans lequel vivent les autochtones.*

*Telles justifications et motivations quant aux objectifs à atteindre devraient faire partie intégrante du texte légal ou être au moins explicitement reprises par le règlement d'exécution prévu par le présent projet de loi.*

*Notre Chambre professionnelle aurait également préféré l'insertion dans le texte légal d'une durée minimale en lieu et place de la formulation „de manière durable“ et ceci notamment en vue de déterminer clairement les cas de figure et les conditions dans lesquels les personnes visées peuvent se prévaloir de ce contrat d'accueil et d'intégration.*

*Les conditions d'ouverture à ce nouveau contrat ne devraient pas s'avérer être trop restrictives, d'autant plus qu'il existe des hypothèses dans lesquelles les étrangers sont dans l'impossibilité de prévoir à l'avance la durée exacte de leur séjour au Grand-Duché. Des prolongations de séjour et par conséquent des renouvellements ultérieurs des titres de séjour ne sont pas nécessairement prévisibles au moment de l'entrée sur le territoire du Luxembourg.*

*Notre Chambre est même d'avis que tout un chacun devrait pouvoir être considéré dès son arrivée au Luxembourg comme un candidat potentiel à un séjour durable et pouvoir bénéficier des mesures offertes en vue de son intégration future dans le cadre de la communauté humaine du pays.*

*Outre ce minimum commun, accessible à tout étranger accueilli au Luxembourg, l'on devrait procéder, en fonction de la durée prévisible et surtout en fonction de la finalité du séjour envisagé, à des modulations de l'intensité des obligations requises en termes de formation linguistique, sociale et d'instruction civique, ce qui aurait pour mérite d'adapter ledit contrat d'accueil et d'intégration réellement aux besoins respectifs et individualisés des personnes visées.*

10.2. Ce contrat d'accueil et d'intégration prévoit des engagements réciproques pour l'Etat et les étrangers en vue d'organiser et de faciliter leur intégration.

*Même si la Chambre des employés privés approuve l'idée de responsabiliser le migrant séjournant sur le territoire du Luxembourg en lui imposant certaines règles et obligations en vue de son intégration dans la société d'accueil, elle met néanmoins en garde contre une éventuelle distorsion des rapports de force entre les parties contractantes concernées.*

*Le projet de loi dans sa version actuelle ne spécifie pas davantage lesdits engagements réciproques des parties et n'énonce leurs composantes que dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles qui prévoient l'offre au bénéfice des étrangers d'une formation linguistique, d'instruction civique et d'une formation sociale et en contrepartie un engagement de leur part de suivre effectivement ces formations et de respecter les valeurs fondamentales du Grand-Duché de Luxembourg.*

*La CEP•L est d'avis que pour constituer un réel engagement synallagmatique emportant des concessions réciproques réelles, lesdites offres de formation devraient au moins être dispensées de manière gratuite.*

*L'étranger devrait en outre pouvoir se prévaloir d'une passation, couronnée de succès, des épreuves de fin de formation dans le cadre d'une demande en obtention de la nationalité luxembourgeoise.*

*Pour atteindre cet objectif d'interaction entre le processus d'intégration et les exigences requises en vue de l'obtention de la nationalité luxembourgeoise, il serait souhaitable de prévoir des principes d'équivalence, voire de validation des connaissances acquises au titre de l'exécution du contrat d'accueil et d'intégration et permettre le cas échéant aux personnes en cause de bénéficier d'une dispense au test linguistique ou aux séances d'instruction civique en matière d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.*

*A défaut de telles mesures „avantageuses“, le contrat d'accueil et d'intégration pourrait se voir vidé d'une partie de sa substance, pour se réduire, aux yeux des populations migrantes, à un simple moyen de constater des „défaillances“ imputables aux étrangers, emportant dans le pire des cas un refus de leur séjour ou de leur renouvellement de séjour au Luxembourg (cf. infra).*

10.3. Le projet de loi prévoit une évaluation des compétences linguistiques des étrangers et la possibilité de leur proposer une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale, sanctionnée par une attestation en fin de parcours d'intégration.

*Dans ce contexte, il y a également lieu d'attendre la reprise par le règlement d'application des termes explicatifs du commentaire des articles, surtout que la CEP•L s'interroge à nouveau sur la nature et surtout le degré de difficultés de ce genre de formations et demande à ce que ces précisions soient clairement déterminées par le règlement grand-ducal prévu à l'article 13 du projet de loi.*

*La CEP•L note une différence d'approche entre la nouvelle législation sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, où la fréquentation des cours linguistiques n'est pas requise à titre obligatoire et le présent projet de loi qui préconise une présence aux cours sur base des stipulations contractuelles, signées par les étrangers concernés.*

*En vertu du présent projet de loi, le non-respect par l'étranger des engagements d'intégration, dont notamment la participation aux cours de langue, est susceptible d'avoir des répercussions dans le cadre d'une décision de refus ou de non-renouvellement de son séjour.*

*Se pose donc la question de savoir quel est l'intérêt pour un étranger d'accepter la conclusion d'un tel contrat d'accueil et d'intégration avec les obligations y comprises, si celui-ci pourrait le cas échéant lui porter préjudice sur base d'une défaillance en terme d'assiduité aux cours.*

*Cet exemple démontre que l'attractivité des contrats d'accueil et d'intégration et leur acceptation par la population cible risque de se voir compromise.*

*L'attestation de fin de parcours d'intégration devrait par ailleurs être prise en considération au niveau des conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise (cf. supra).*

10.4. L'article 12 du projet de loi stipule que les étrangers ayant signé un tel contrat d'accueil et d'intégration, sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration.

*La Chambre des employés privés se pose la question de savoir si un tel plan national, censé identifier de manière générale et indistinctement les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en oeuvre en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations, peut-il valoir prioritairement pour certaines catégories d'étrangers?*

*Ne convient-il pas plutôt de prévoir d'autres formes de „récompenses“ pour les étrangers intéressés et appliqués aux mesures spécifiques d'intégration?*

10.5. A l'inverse, le projet de loi énonce que le refus, respectivement le non-respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration peuvent être pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration tel que prévu par l'article 157 du projet de loi sur l'immigration, qui permet à l'égard d'un étranger, dont notamment un ressortissant de pays tiers, de prendre en considération le degré d'intégration de l'étranger, y compris la connaissance d'une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, lors de l'examen des demandes de renouvellement d'un titre de séjour ou en obtention du statut de longue durée, ou lorsque le ministre se propose de prendre une décision d'éloignement du territoire.

*La Chambre des employés privés souligne que le degré de l'intégration de l'étranger ne saurait à lui seul conditionner, voire motiver des décisions de refus de séjour ou des décisions d'éloignement,*

*mais au contraire l'appréciation des efforts d'intégration engagés par les étrangers devrait leur valoir „circonstances atténuantes“, si, pour des motifs impérieux liés à l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, ces étrangers seraient susceptibles de faire l'objet d'une décision de refus de séjour ou d'éloignement du territoire.*

## VI. Politique d'intégration

11. Le projet de loi définit ensuite les grands principes de la politique d'intégration proprement dite en prévoyant que „l'Etat, en collaboration avec les communes et la société civile prend les mesures utiles afin de conduire une politique d'intégration respectueuse des besoins de celle-ci“.

*La CEP•L partage l'appréciation du gouvernement aux termes de laquelle „l'intégration ne se décrète pas, mais elle se construit à travers un processus dans lequel interviennent tous les acteurs impliqués“.*

L'Etat et les communes s'engagent à „mettre en place une politique d'intégration transversale favorisant la participation des étrangers à la vie communale et leur intégration dans la société luxembourgeoise“.

*Cette formulation s'étant rajoutée par rapport au texte initial de l'avant-projet de loi, il convient de l'accueillir dans le sens qu'elle constitue un pas supplémentaire vers la collaboration entre les autorités (Etat et Commune) et les étrangers visés par la politique d'intégration en fixant dorénavant explicitement leur droit de participer au processus démocratique.*

La politique d'intégration place le „dialogue interculturel en priorité horizontale dans les programmes nationaux en tant que moyen de parvenir à la compréhension et au respect mutuels, essentiels à une intégration réussie“.

*La CEP•L salue l'accent mis sur la notion de dialogue interculturel, reflétant la volonté du gouvernement luxembourgeois de miser sur un échange constructif des points de vue respectifs des personnes concernées.*

## VII. Aide sociale

12. Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, le présent projet de loi adapte les dispositions prévues par la loi de 1993 relatives aux modalités d'attribution de l'aide sociale.

L'attribution de l'aide sociale s'opère en fonction de la composition du ménage, de l'âge de ses membres, ainsi que des revenus dont dispose le ménage, tout en prenant en considération les besoins particuliers des personnes vulnérables.

Le projet de loi confie à un règlement grand-ducal le détail de la mise en oeuvre de l'aide sociale, y compris l'hébergement.

*Avant de ne pouvoir se prononcer en connaissance de cause sur le régime de cette aide sociale, la CEP•L reste dans l'expectative dudit règlement grand-ducal, étant donné que le texte du présent projet de loi diffère sur de multiples points du libellé de l'avant-projet de loi.*

## VIII. Lutte contre les discriminations

13. Le projet de loi prévoit que, dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations, l'OLAI prend des mesures d'information et de sensibilisation afin de mieux faire comprendre les questions liées aux discriminations et de développer la capacité à les prévenir.

*La CEP•L estime que dans le cadre d'un texte législatif relatif à l'accueil et à l'intégration des étrangers, il pourrait être utile de maintenir expressis verbis la disposition de l'actuel article 3 de la loi du 27 juillet 1993, qui prévoit que „toute discrimination d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une communauté fondée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique et religieuse de cette personne ou des membres ou de certains membres du groupe ou de la communauté est interdite“.*

*Comme d'après le commentaire des articles, le présent projet de loi n'entend pas limiter le champ d'intervention de l'OLAI aux seuls motifs énoncés à l'article 3 précité de la loi de 1993, mais, au contraire, envisage de l'étendre à tous les motifs de discrimination, tels que notamment ceux prévus*

*par la loi du 28 novembre 2006, notre Chambre professionnelle souhaite voir inclure dans le texte de loi également la référence explicite à cette loi sur l'égalité de traitement de 2006.*

*Ces énonciations et références explicites permettraient en effet de mieux situer les mesures d'information et de sensibilisation engagées par l'OLAI.*

### **IX. Suivi des migrations**

14. Le projet de loi prévoit que l'OLAI assure le suivi des migrations sur base de données et études spécifiques, d'enquêtes et autres collectes statistiques, en vue de permettre une meilleure adaptation de la politique d'intégration aux réalités géopolitique, démographique, économique et sociale.

Selon le commentaire des articles cette politique de suivi des migrations est devenue indispensable en vue de garantir la collecte de données fiables, contribuant à la mise en oeuvre d'une politique d'accueil et d'intégration cohérente basée sur des renseignements quant aux besoins et aux conditions de vie et de séjour des étrangers dans la société luxembourgeoise.

*La CEP•L constate la consécration légale de la volonté politique de ne pas simplement réduire la nouvelle politique d'accueil et d'intégration des étrangers à une simple déclaration d'intention.*

*Notre Chambre professionnelle se pose néanmoins la question de savoir comment s'opère, en pratique, le recueil de ces données. Il en est de même des modalités de leur traitement, voire de l'accès à ces statistiques, de la périodicité de leur relèvement et surtout de leur évaluation.*

*Afin de constituer des facteurs fiables de quantification, destinés à servir de base à une évolution qualitative de la politique d'intégration des étrangers au Luxembourg, il importe de prévoir, le cas échéant par règlement grand-ducal, davantage de précisions quant au régime opérationnel de ces mesures de suivi des migrations.*

### **X. Aides financières**

15. Le projet de loi prévoit ensuite le régime applicable aux aides financières pouvant être accordées par l'Etat luxembourgeois aux communes et aux organismes impliqués dans la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et ce sous forme de subsides ou de participations aux frais de fonctionnement. Les interventions financières isolées, souvent modestes sous forme de subsides peuvent être accordées en vertu du projet de loi de manière unilatérale, alors que les aides financières qui revêtent un caractère substantiel restent conditionnées par la conclusion d'une convention entre parties, soumises aux conditions d'encadrement prévues par la loi.

*Pour pouvoir juger la portée des dispositions relatives aux aides financières par comparaison avec le texte de la loi de 1993, il convient d'attendre le détail du libellé d'un éventuel règlement grand-ducal d'exécution à ce sujet.*

### **XI. Structures institutionnelles**

16. Dans le but d'une optimisation des institutions encadrantes, le présent projet de loi redéfinit et clarifie une partie des missions, des compositions ou des modalités de fonctionnement des structures existantes, dont notamment le Comité interministériel à l'intégration et le Conseil national pour étrangers. Par ailleurs, le projet de loi consacre une partie de ses articles aux conditions statutaires du personnel de la nouvelle entité, l'OLAI.

Au niveau local, le présent projet de loi introduit l'instauration obligatoire dans toutes les communes de commissions consultatives d'intégration, chargées globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère.

*La CEP•L accueille l'abolition du seuil de 20% de résidents étrangers au sein d'une commune, conditionnant l'obligation de création de telles commissions des étrangers au niveau local.*

### **XII. Dispositions abrogatoires**

17. Le présent projet de loi abroge la loi du 27 juillet 1993 et prévoit que les règlements d'exécution de cette loi de 1993 continueront à produire leurs effets jusqu'à leur remplacement par des règlements d'exécution pris en vertu du présent projet de loi.

**18. Sous réserve de la prise en considération de ses remarques formulées ci-avant, notre Chambre marque son accord avec le projet de loi sous rubrique.**

Luxembourg, le 9 mai 2008

*Pour la Chambre des Employés privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/04

N° 5825<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI**

**concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au  
Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(20.5.2008)

Par dépêche du 22 janvier 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit au Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Par dépêche du 18 avril 2008, le Conseil d'Etat fut saisi des avis de la Chambre de commerce et de la Chambre de travail tandis que l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics lui fut transmis le 6 mai 2008.

Une fiche financière, cependant prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, n'était pas jointe au dossier. Elle devra être produite à la Chambre des députés au plus tard avant le vote de la loi en projet.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis est destiné à remplacer la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

Partant du constat que „l'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise est insuffisante“, le projet a pour ambition de donner au Gouvernement des „moyens effectifs pour être en mesure de créer des conditions favorables à un accueil et une intégration réussis“. Par rapport à la loi de 1993 précitée, le projet vise un objet plus vaste en créant également „une base légale à la lutte contre les discriminations et au suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg“ (*Exposé des motifs*, p. 11 et 13).

Le Conseil d'Etat constate que l'exposé des motifs du projet de loi effleure à peine d'autres projets actuellement en cours et qui couvrent des domaines intimement liés, à savoir:

- le projet de loi No 5620 sur la nationalité luxembourgeoise;
- le projet de loi No 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration;
- le projet de loi No 5830 organisant l'aide sociale.

Le Conseil d'Etat s'étonne de ce compartimentage qui pourrait faire croire qu'aux yeux du Gouvernement l'immigration, l'intégration et la nationalité constituent trois domaines séparés. Or, le Conseil d'Etat estime que l'aspect „immigration“ et le volet „intégration“ sont liés au point qu'on aurait pu envisager de traiter ces deux aspects dans un projet de loi unique. Le lien entre les deux politiques fut souligné à juste titre dans l'avis très fouillé du Conseil économique et social du 12 octobre 2006 („Pour une politique d'immigration et d'intégration active“). Le projet de loi No 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration tente pour le moins d'établir un lien juridique entre l'immigration et l'intégration.

Dans son avis du 18 mars 2008 relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, le Conseil d'Etat a aussi opiné en ce sens: „Si le Conseil d'Etat peut concevoir que les exigences actuelles relatives

à la condition d'intégration suffisante soient maintenues, il estime cependant que ces conditions devraient désormais être examinées au regard des mesures offertes dans le cadre de la future loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers (...). Ces deux législations ne devraient pas être élaborées indépendamment l'une de l'autre, puisqu'elles sont corollaires" (doc. parl. No 5620<sup>5</sup>, p. 5). Il a dans ce même avis souligné avec force le rôle de la nationalité dans le processus d'intégration des ressortissants étrangers dans la société luxembourgeoise.

La politique scolaire constitue également un élément clé dans le paquet de mesures censées favoriser l'intégration. Les réformes actuellement en élaboration dans ce contexte sont supposées tenir compte de cet aspect.

Selon ses auteurs, le projet sous avis a en outre pour finalité de créer une base légale pour impliquer le futur Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après: OLAI) dans la lutte contre les discriminations. Cette extension des compétences de l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers peut étonner. La loi du 28 novembre 2006 portant:

1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique;
2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail;
3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail;
4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal;
5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées

couvre en effet tous les aspects des discriminations visées également par le projet sous avis tels qu'ils sont définis à l'article 1er. Les auteurs du projet n'évoquent nulle part cette loi récemment adoptée. A quoi sert cette approche parallèle? En investissant l'OLAI des missions dévolues par une loi récemment entrée en vigueur à d'autres instances, et plus particulièrement au Centre pour l'égalité de traitement institué par les articles 8 à 17 de cette loi et dont les membres furent nommés il y a à peine quelques semaines, le législateur provoquerait des confusions hautement préjudiciables à une législation claire, abstraction faite de l'éparpillement de ressources humaines et budgétaires. Si un pays plus vaste, tel que la France, peut à la rigueur se permettre pareille approche, le législateur luxembourgeois devrait en faire abstraction. Le dédoublement des organismes ou services publics chargés de la lutte contre des discriminations dans le domaine concerné est également à proscrire pour d'autres raisons: il risquerait de créer deux attitudes différentes, voire même contradictoires face à une même situation. Ce danger est d'autant plus réel que les deux organismes ne disposeraient pas des mêmes compétences et du même statut. Le Centre pour l'égalité de traitement est un organisme indépendant, contrairement à l'OLAI qui, selon l'article 2 du projet de loi, sera un service administratif placé sous l'autorité du ministre. Par ailleurs, l'OLAI a des moyens bien plus développés que le Centre. A cela s'ajoute que la matière des discriminations est complexe. Le personnel chargé de combattre plus particulièrement des violations en ce domaine a besoin de compétences et de formations en matière d'intégration et d'égalité de traitement qui ne s'acquièrent qu'au terme de plusieurs années d'expérience. Il est à signaler que ces mêmes arguments ont notamment poussé la Belgique à confier la lutte contre les inégalités à un seul organisme logé au niveau fédéral exclusivement. Si l'OLAI était également chargé de missions en matière d'égalité des chances pour raison de sexe, de religion ou de handicap, ainsi que d'orientation sexuelle, pareille approche cadrerait mal avec la mission première de cet office telle que définie à l'article 3, à savoir: mettre en œuvre la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, une mission qui s'adresse principalement sinon même exclusivement aux étrangers nouveaux arrivants. Il va de soi que si le besoin se faisait sentir et si le législateur estimait que des moyens humains et budgétaires supplémentaires devraient être consacrés à ces tâches importantes, il conviendrait de renforcer la structure d'ores et déjà existante. Ce faisant, le législateur rejoindrait la position du Conseil d'Etat exprimée dans son avis du 21 mars 2006 relatif au projet de loi ayant abouti à la loi du 28 novembre 2006 précitée (doc. parl. No 5518<sup>3</sup>). La lutte contre les discriminations est en effet un élément essentiel de la politique d'intégration. Les mesures à prendre contre ces phénomènes doivent être coordonnées avec les efforts entrepris pour assurer un accueil optimal des étrangers nouveaux arrivants.

Une deuxième mission nouvelle qui devrait, selon les auteurs du projet, incomber au Commissariat du Gouvernement aux étrangers, futur OLAI, est la collecte de données statistiques et l'élaboration

d'études, „ensemble avec les organismes compétents“. L'article 28 fait référence à cette nouvelle mission. Le Conseil d'Etat analysera cette compétence nouvelle à l'endroit de cet article.

Le projet sous avis entend transposer la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres en spécifiant l'aide sociale des demandeurs de protection internationale. En fait, les articles 17 à 23 du projet visent les demandeurs de protection, c'est-à-dire des étrangers non légalement domiciliés au Luxembourg et dès lors non éligibles au contrat d'accueil et d'intégration (ci-après: CAI). Le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons qui ont amené le Gouvernement à vouloir créer par le projet sous avis une nouvelle base légale permettant de préciser l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale. Pareille base légale existe en effet actuellement dans la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et plus particulièrement dans les articles 6(7), 22(4) et 67 de ladite loi. Sur ces bases, le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale fut pris. Où est l'intérêt et l'utilité d'une deuxième base légale? La question se pose s'il ne serait pas plus logique de rattacher les services en charge de l'attribution des aides aux demandeurs d'asile au ministère en charge de cette population. Cette décision ne se justifie-t-elle pas d'ores et déjà dans la mesure où le projet de loi No 5830 organisant l'aide sociale exclut expressément les demandeurs de protection internationale de son champ d'application? Le Conseil d'Etat a noté que plusieurs pays européens ont décidé récemment de regrouper les compétences en matière d'immigration, d'asile et d'intégration au sein d'un même ministère. En France, le Haut conseil à l'intégration a préconisé également cette approche, en s'appuyant sur le rapport dit Mariani sur la politique européenne d'immigration (doc. No 3042 de l'Assemblée nationale, 2006). En confiant dans le cadre de la répartition des compétences ministérielles la gestion des CAI pour les étrangers nouveaux arrivants à un service administratif du ministère de la Famille, le Gouvernement souligne plus clairement l'objectif futur d'intégration. Le Conseil d'Etat note que la position adoptée par le Haut conseil à l'intégration français ne fait d'ailleurs pas l'unanimité en Europe.<sup>1</sup>

L'exposé des motifs du projet de loi ne contient aucune donnée chiffrée sur le nombre d'immigrés nouveaux arrivants concernés par les nouvelles dispositions en matière de politique d'intégration. Selon les renseignements pris par le Conseil d'Etat, 3.063 personnes se seraient vues délivrer un permis de travail A au cours de l'année 2007. Il y aurait lieu de déduire de ce chiffre environ dix pour cent représentant le nombre de personnes bénéficiant d'une reconduction du même permis A pour diverses raisons (changement d'employeur, changement de métier, etc.). Ce chiffre n'inclurait pas les personnes installées au pays dans le cadre d'un regroupement familial, car ces personnes n'accèdent pas nécessairement au marché de l'emploi. Il va de soi que les citoyens européens peuvent choisir librement d'avoir recours, sous une forme ou une autre, aux mesures d'intégration en s'inscrivant dans des cours de langue, même s'ils ne sont pas visés prioritairement par le nouveau dispositif que constitue le CAI. L'article 7 du projet de loi n'opère aucune distinction entre les ressortissants communautaires et les étrangers nouveaux arrivants de pays tiers. Selon les auteurs du projet, un CAI serait „proposé à tout étranger, communautaire ou non communautaire“ souhaitant résider de manière stable sur le territoire (*Exposé des motifs*, p. 16).

Il existe un consensus généralisé sur l'importance d'appliquer à un stade précoce les mesures d'intégration prévues. Cette intention ne se dégage toutefois pas du libellé de l'article 7 qui réserve les mesures prévues par le CAI aux „étrangers légalement domiciliés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable“. Sont dès lors visées les personnes entendant donner une certaine stabilité à leur séjour.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé itérativement dans ses avis antérieurs, „intégration“ n'est pas synonyme d'„assimilation“ ni d'„insertion“. Il est renvoyé dans ce contexte notamment à l'avis du 18 mars 2008 concernant la loi en projet sur la nationalité luxembourgeoise (doc. parl. No 5620<sup>5</sup>). L'intégration ne vise pas à gommer les différences socioculturelles et n'entend pas non plus se cantonner dans le seul contexte socio-économique. Pour réussir, l'intégration doit se fonder sur des efforts réciproques: une ouverture à la diversité perçue comme un enrichissement de la part de la société

<sup>1</sup> Il est renvoyé dans ce contexte à une analyse comparative des politiques d'accueil et d'intégration des migrants dans les Etats membres de l'Union européenne, publiée par la Direction de la population et des migrations du ministère français de l'Emploi et de la Cohésion sociale.

d'accueil et une volonté responsable de la part de l'étranger nouvel arrivant, le tout dans le but d'élaborer et de développer une culture démocratique commune.

Les auteurs du projet de loi rappellent que la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers n'avait pas donné une définition de ce qu'il fallait entendre par „intégration“. Le terme „intégrer“ signifie, dans le contexte visé: permettre à un individu d'acquérir une capacité à se considérer comme membre de la communauté formée par les habitants du pays. Sémantiquement, le terme désigne le contraire de „séparer“. S'intégrer est une action provenant de l'étranger et est d'abord synonyme de „consentir à la loi commune“. Notre pays a traditionnellement adopté un système d'intégration privilégiant l'intégration individuelle et ce par opposition au modèle anglo-saxon ou néerlandais qui mettaient l'accent sur une intégration de type communautaire. Cette approche est maintenue, voire renforcée par le projet sous avis. Le Conseil d'Etat approuve cette démarche qui contribuera à éviter le spectre d'une dérive communautariste, laquelle aboutirait à créer et à juxtaposer des sociétés cloisonnées. Néanmoins, une telle approche doit tenir compte de l'élément familial: la contribution précieuse à l'intégration provenant des femmes et des enfants dans les familles traditionnelles d'immigrés ne doit pas être négligée. De même, l'utilité des associations regroupant et encadrant les étrangers nouveaux arrivants est à souligner. Ces associations permettent en effet de véhiculer les efforts d'intégration dans la société d'accueil tout en respectant les traditions culturelles des immigrants.

L'intégration est un processus global comportant une multitude d'éléments. La connaissance d'une des langues usuelles du pays et une connaissance basique des règles constitutionnelles et des principes sociétaux fondamentaux sont des conditions minimales en vue d'une intégration qui doit aller au-delà d'une cohabitation pacifique de communautés. Une politique d'intégration doit adopter une approche horizontale. Elle doit être globale et porter sur tous les aspects de l'intégration qui sont l'éducation (mesures en vue de combattre la ségrégation scolaire), la participation à la vie culturelle, la participation politique, l'intégration sur le marché du travail (y compris un accès facilité à la fonction publique), le logement, le syndicalisme, le sport ...

L'intégration est d'abord un processus et non pas prioritairement un résultat.

Se fondant sur des expériences plutôt encourageantes réalisées dans plusieurs pays, dont la France, l'Allemagne et la Suisse, les auteurs du projet souhaitent privilégier une approche contractuelle: une matérialisation des obligations réciproques en vue de maintenir et de renforcer un consensus fondamental, nécessaire au fonctionnement satisfaisant de toute vie en communauté. Un tel contrat social est censé exister implicitement entre tout individu et la société dans laquelle il vit. Il est la base de la cohésion sociale. Il implique des droits et des devoirs réciproques.

Aux yeux du Conseil d'Etat, il y a toutefois lieu d'éviter le risque de remplacer le droit à l'intégration par un devoir de s'intégrer, voire une obligation de s'intégrer assortie de sanctions en cas de non-obtempération.

C'est sous réserve des critiques de fond formulées ci-dessus que le Conseil d'Etat émet un avis sur le dispositif de la loi en projet.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Observation préliminaire*

Le Conseil d'Etat souhaite faire une observation d'ordre général au sujet du contenu de plusieurs articles du présent projet, observation qui vaut également pour d'autres projets qui lui sont soumis pour avis.

Une loi se doit d'être claire et précise. La lisibilité de l'ordonnancement juridique doit constituer une préoccupation majeure du législateur. Les dispositions dépourvues de tout contenu normatif et qui se limitent à une simple formulation d'objectifs ou à des proclamations relèvent plutôt de l'exposé des motifs. „Lorsque la loi bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite.“<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Conseil d'Etat français, Rapport d'activité 1991.

Le Conseil constitutionnel français a jugé à plusieurs reprises que des dispositions non normatives sont en principe inconstitutionnelles et susceptibles de censure.<sup>3</sup>

**Chapitre 1er. – Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration**  
(selon le Conseil d'Etat)

*Article 1er*

En référence à son observation préliminaire, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est ni utile ni nécessaire de développer dans le texte de l'alinéa 1 de l'article 1er les objectifs visés par la loi. Les articles subséquents du projet de loi doivent se suffire à eux-mêmes. Le contenu de la loi résulte d'ailleurs clairement de son intitulé. L'alinéa en question est donc à omettre.

Quant à l'alinéa 2, l'introduction d'un texte de loi par un article contenant des définitions, procédé peu habituel dans la tradition législative luxembourgeoise, est entre-temps entré dans les mœurs sous l'influence de la législation européenne. La définition ne doit cependant être utilisée qu'à bon escient et avec modération. Elle est inutile si elle se contente de donner au mot la signification qu'il a usuellement, et dangereuse si elle sert à donner à un terme courant un sens ou une portée qu'il n'a pas d'habitude.

Ainsi, le terme „accueil“ n'exige aucune définition particulière. Il a un sens courant clair et net.<sup>4</sup>

La définition du concept „intégration“ pose problème. C'est à bon droit que la définition proposée insiste sur l'aspect de réciprocité de l'intégration. Il semble dès lors utile de préciser que, dans le chef de la société, le but recherché n'est pas, à l'égard de l'étranger nouvel arrivant, de promouvoir la cohésion sociale, mais son intégration, le résultat visé par l'intégration étant le renforcement de la cohésion sociale. Le Conseil d'Etat propose de modifier le libellé de la définition comme suit:

„Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche“.

En précisant que la société d'accueil prend à l'égard de l'étranger nouvel arrivant des dispositions sur le plan social, économique, politique et culturel, cette définition pose déjà les contours du CAI à conclure dans le cadre des articles 7 à 13 du projet de loi.

La définition de l'„étranger“ paraît mal à propos. Il est renvoyé aux observations ci-avant développées quant aux principes qui doivent guider le législateur en matière de définitions. A cela s'ajoute qu'il ne paraît guère raisonnable de définir l'étranger différemment dans le texte de loi sur l'intégration par rapport au texte du projet de loi No 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Or, selon l'article 3a) du projet de loi No 5802, le terme „étranger“ vise „toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune“. Cette définition englobe les étrangers qui ne sont pas légalement domiciliés au Luxembourg. La confusion que provoquerait l'emploi d'un même terme avec deux significations différentes dans deux textes légaux traitant de l'immigration et de l'intégration serait préjudiciable à la compréhension de la loi que nul n'est censé ignorer. Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose soit de renoncer à toute définition, soit d'aligner la définition dans le présent projet à celle du projet No 5802, quitte à préciser le groupe d'étrangers spécifique visé dans certaines dispositions du projet. A supposer que le législateur décide de maintenir, contre l'avis du Conseil d'Etat, l'alinéa 1 de l'article 1er du projet, il serait pour le moins surprenant de fixer comme objectif du projet de loi „de faciliter le processus d'intégration des étrangers“ étant donné que selon la définition figurant dans le même article *sub* alinéa 2, les demandeurs d'asile et de protection internationale seraient également visés par cet objectif.

La définition de l'expression „lutte contre les discriminations“ est à omettre pour les raisons développées sous les considérations générales du présent avis.

Si, malgré l'opposition du Conseil d'Etat, le législateur décidait de charger l'OLAI d'une mission faisant double emploi avec celles du Centre pour l'égalité de traitement, institué par la loi susmention-

<sup>3</sup> Décisions 2004-500DC du 29 juillet 2004; 2005-512 DC du 21 avril 2005.

<sup>4</sup> Selon le „*Petit Robert*“: „Manière de recevoir quelqu'un, de se comporter avec lui quand on le reçoit et quand il arrive“.

née du 28 novembre 2006, la définition de la discrimination serait néanmoins superflue. Il suffirait amplement de renvoyer aux dispositions de la susdite loi.

La définition de la locution „aide sociale“ pose également problème. Le Conseil d'Etat rappelle que le Gouvernement a déposé un projet de loi No 5830 organisant l'aide sociale qui exclut certes en son article 4 de son champ d'application les personnes „ayant le statut de demandeur de protection internationale“. Par contre, la définition figurant à l'article 1er du projet sous avis s'adresse aux „étrangers en situation de précarité“. Dans la mesure où le terme „étrangers“ défini sous le même article inclut tous les étrangers, ressortissants communautaires ou non, légalement domiciliés au Luxembourg, l'„aide sociale“ organisée par la présente loi leur serait applicable. Tel ne paraît toutefois pas être le cas selon le libellé de l'article 17 du projet qui réserve l'aide sociale aux seuls „demandeurs de protection internationale“. Aussi, selon l'article 4 du projet de loi No 5830 organisant l'aide sociale, les étrangers, citoyens communautaires et personnes originaires de pays tiers, mais disposant d'un domicile légal, tomberont-ils sous l'application du régime normal d'aide sociale. Les étrangers en situation précaire qui, d'une part, n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et, d'autre part, ne disposent ni d'une autorisation de séjour ni d'un statut de demandeur de protection internationale, sont visés par l'article 26 du projet sous avis. Ce dernier groupe, composé d'un nombre non négligeable de personnes, reste largement tributaire de l'aide active d'organisations issues de la société civile. L'introduction d'une définition de la notion „aide sociale“ dans le texte du projet de loi est dès lors source de difficultés et d'incohérences.

Enfin, la définition de l'expression „suivi des migrations“ est à omettre eu égard aux observations que le Conseil d'Etat formulera à l'endroit de l'article 28 du projet. A supposer que, malgré l'opposition du Conseil d'Etat, ledit article et la mission y instituée seraient maintenus dans le projet, la définition serait encore superfétatoire alors que le libellé même de l'article reprend quasiment mot pour mot les termes de la définition.

Il découle de ce qui précède que le chapitre 1er est à omettre alors qu'il se limiterait à fournir une seule définition, à savoir celle de l'intégration. Le Conseil d'Etat propose d'inclure cette définition dans un premier alinéa de l'article 2 (1er selon le Conseil d'Etat).

#### *Articles 2 à 4 (1er et 2 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit des articles 1er, 4 et 14 du présent projet de loi et propose en conséquence de donner à l'article 2 (1er selon le Conseil d'Etat) la teneur suivante:

„**Art. 1er.** Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.“

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les articles 2 à 4 alors qu'ils traitent de la création et des missions de l'OLAI.

La création de l'OLAI, qui fait l'objet de l'article 2 du projet, figurerait selon le Conseil d'Etat à l'alinéa 1 de cet article 2.

La kyrielle de missions énumérées à l'article 4 est en effet vague et sans caractère normatif précis. Le Conseil d'Etat insiste dans ce contexte, sous peine d'opposition formelle, sur la suppression des termes „principales“ (à l'article 3 du projet) et „notamment“ (à l'article 4 du projet) qui annoncent une énumération non exhaustive des tâches et missions de l'OLAI. Il est en effet inadmissible qu'une administration puisse exercer des compétences autres que celles qui lui sont attribuées par la loi.

La compétence énumérée au point 1 de l'article 4 n'apporte aucun complément par rapport aux missions formulées dans l'article 3 du projet.

Les points 2 et 3 sont sans contenu normatif. Les mécanismes apparemment visés figurent *expressis verbis* dans le projet: le CAI et le Conseil national pour étrangers (ci-après: CNE).

Le point 4 contient une déclaration d'intention unilatérale également sans caractère normatif.

Le Conseil d'Etat propose d'inclure le point 5 dans le libellé de l'alinéa 3 du nouvel article 2.

Le point 6 est à omettre alors qu'il n'est pas nécessaire de préciser que l'OLAI, lui-même administration de l'Etat, peut faciliter l'échange entre le Gouvernement et les administrations de l'Etat.

Le point 7 figure déjà à l'actuel article 4 du projet initial repris dans le libellé proposé par le Conseil d'Etat à l'alinéa 2 de l'article 2 nouveau.

Les points 8 et 9 sont superfétatoires. Il coule de source que la mise en œuvre de la politique d'intégration comprend la nécessité de mener des campagnes d'information et de sensibilisation, y inclus des conférences et des colloques.

Les points 10 à 13 sont inclus dans le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour les alinéas 2 et 3 susmentionnés de l'article 2.

Le point 14 figure à l'article 26 du projet de loi et dans le libellé de l'article 2 proposé par le Conseil d'Etat.

Partant, l'article 2 se limitera selon le Conseil d'Etat aux dispositions suivantes:

„**Art. 2.** Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé „le ministre“, un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé „OLAI“.

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus de leur intégration par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. Par étranger nouvel arrivant, il y a lieu d'entendre une personne immigrée au Luxembourg depuis moins de (cinq) ans.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers.“

#### *Articles 25 et 26 (3 et 4 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat suggère de compléter le chapitre 1er relatif à l'OLAI par l'insertion des dispositions figurant actuellement sous les articles 25 et 26 du projet.

L'article 25 (3 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation.

L'article 26 (4 selon le Conseil d'Etat) vise des situations non spécialement couvertes par les lois et règlements actuellement en vigueur. Le Conseil d'Etat conçoit qu'en cette matière, il soit nécessaire d'envisager la possibilité d'accorder des aides dans des situations difficiles à prévoir. Il souhaite toutefois insister sur une certaine cohérence et un effort de coordination indispensables entre les aides ponctuelles allouées au niveau des divers ministères impliqués. Il se demande, dans ce contexte, si les aides visées dans l'article sous avis comprennent également les frais engendrés par l'organisation des retours volontaires. En tout état de cause, il y aura lieu de modifier le libellé de l'article, alors qu'il n'appartient pas au directeur de l'OLAI d'accorder des aides, mais que cette compétence incombe à l'OLAI, administration étatique.

L'article en question pourra être libellé comme suit:

„**Art. 4.** Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'OLAI peut accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.“

#### *Article 5*

Selon l'alinéa 1 de cet article, l'OLAI serait chargé d'établir, en concertation avec le Comité interministériel à l'intégration, un projet de „plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations“. Le Conseil d'Etat observe que ce plan serait établi sans intervention du Centre pour l'égalité de traitement institué par la loi susmentionnée du 28 novembre 2006, alors pourtant que ce Centre a pour mission de publier des rapports, d'émettre des avis ainsi que des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations. Quant à l'institution du Comité interministériel, en vertu de l'article 32 du projet, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations qu'il formulera relativement à cet article. Il estime d'ailleurs qu'il est inutile de régler les détails de l'élaboration d'un plan d'action national dans un texte de loi. Dans la mesure où un tel plan devrait être adopté par le Gouvernement, il ferait partie intégrante de la mission politique du pouvoir exécutif. Or, les mesures politiques mises en œuvre par le Gouvernement ne tombent pas dans la compétence du législateur.

L'alinéa 2 est superfluetatoire.

Selon l'alinéa 3, le Gouvernement est chargé de „déterminer“ des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations. Une disposition légale à contenu aussi vague et sans caractère normatif est à omettre.

L'article 5 est partant à omettre dans son ensemble.

#### *Article 6*

En vertu de l'alinéa 1 de cet article, le ministre est tenu d'adresser à la Chambre des députés tous les cinq ans „un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg“. Aux termes de l'alinéa 2 du même article, ce rapport serait à élaborer par l'OLAI ensemble avec les administrations de l'Etat, les administrations communales et les établissements et organismes publics.

Le Conseil d'Etat a déjà évoqué dans les considérations générales du présent avis, dans ce contexte, comme sous les dispositions antérieures du projet, le recoupement partiel de la mission confiée à l'OLAI avec celle visée dans la loi susmentionnée du 28 novembre 2006 relative entre autres à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Il estime par ailleurs qu'il n'est nul besoin d'une disposition législative spécifique pour permettre l'élaboration d'un tel rapport, de préférence par le Gouvernement, à l'adresse de la Chambre des députés, rapport dont il ne met pas en cause l'utilité. En effet, si la Chambre souhaite interpeller le Gouvernement au sujet de sa politique d'intégration, elle dispose toujours des outils nécessaires à cet effet. Il s'y ajoute que l'établissement d'un rapport gouvernemental quinquennal, à côté du rapport d'activité annuel obligatoire pour tous les ministres, ne présente *a priori* aucune plus-value.

L'article 6 est dès lors à omettre.

### **Chapitre 2. – Contrat d'accueil et d'intégration** (selon le Conseil d'Etat)

#### *Articles 7 à 13 (5 à 13 selon le Conseil d'Etat)*

Les articles 7 et 8 (5 selon le Conseil d'Etat) contiennent une disposition essentielle du projet. A l'instar d'autres pays, les auteurs du projet entendent créer le concept de contrat d'accueil et d'intégration. Selon l'article 7, ce contrat est exclusivement destiné à être conclu entre l'Etat et les étrangers légalement domiciliés sur le territoire et souhaitant s'y maintenir de manière durable. Comme tout contrat, il devrait s'agir en principe pour les deux parties de prendre des engagements en contrepartie de droits. Le Conseil d'Etat approuve cette approche à condition qu'il s'agisse bien d'un „contrat“, c'est-à-dire d'un accord (et non d'une règle imposée dès le départ), et que les engagements des deux parties soient équilibrés. Le projet de loi manque de précision à cet égard, notamment pour ce qui est des engagements de l'Etat.

Aux termes de l'article 8, un CAI est proposé „à tout étranger visé à l'article 7“, c'est-à-dire „aux étrangers légalement domiciliés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable“. Il est renvoyé dans ce contexte aux considérations générales du présent avis.

Le Conseil d'Etat s'interroge de quelle manière le ministère de la Famille, sinon l'OLAI, entend connaître les personnes visées et par quel biais il envisage de les contacter. L'OLAI aura-t-il accès – pour ce qui concerne les étrangers nouveaux arrivants de pays tiers sollicitant une autorisation de séjour dans le cadre légal introduit par le projet de loi No 5802 – à la banque de données du ministère de l'Immigration? Si tel était le cas, il y aurait lieu de clarifier si l'OLAI disposera d'un simple accès, d'un accès répété ou s'il est envisagé d'installer une interconnexion entre les banques de données. Si cette dernière approche était envisagée, une autorisation dans le cadre de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel s'impose, à moins que l'interconnexion soit introduite par la loi, ce qui n'est actuellement pas envisagé dans le projet sous avis. Dans la mesure où les ressortissants communautaires sont également visés par le projet, l'OLAI devrait se procurer les données les concernant auprès de chaque commune (ces ressortissants n'étant pas enregistrés au niveau national), ce qui implique, là encore, un droit d'accès.

Le Conseil d'Etat éprouve certaines hésitations concernant l'adéquation entre les moyens budgétaires, et surtout humains, et l'objectif très ambitieux consistant à proposer un CAI à tous les étrangers visés à l'article 8.

L'article 9 (6 selon le Conseil d'Etat) définit le contenu du CAI. La disposition légale se limite toutefois à énoncer que le contrat contiendra „des engagements réciproques pour l'Etat et les étrangers en vue d'organiser et de faciliter leur intégration“. Il n'est pas précisé en quoi pourraient consister ces engagements. Un complément d'information se dégage toutefois de l'article 11 qui dispose que l'OLAI propose, en collaboration avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, „une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale“. Selon l'exposé des motifs, un accent particulier sera mis sur l'intégration socio-économique des migrants (*Exposé des motifs*, p. 16). Cette précision ne se retrouve toutefois pas non plus dans le projet de loi. Cet objectif devrait figurer à l'article sous examen; le Conseil d'Etat suggère également de prévoir dans la loi une durée maximale pour le CAI qui ne devrait pas dépasser deux ans. Cet article pourrait dès lors être rédigé comme suit:

„**Art. 6.** Le contrat d'accueil et d'intégration contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration.

Il comprend, de la part de l'Etat, l'engagement d'assurer une formation linguistique et d'instruction civique ainsi que des mesures visant son intégration sociale et économique.

L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociale.

Le contrat d'accueil et d'intégration est conclu pour une durée ne pouvant dépasser deux ans.“

Pour ce qui est de la numérotation des articles qui suivent, le Conseil d'Etat recommande de conférer aux articles 10, 11, 12 et 13 respectivement les numéros 8, 9, 10 et 7.

Selon l'article 10 (8 selon le Conseil d'Etat), l'OLAI est chargé de l'élaboration d'un contrat type d'accueil et d'intégration. Dans la mesure où l'on conçoit difficilement que le contrat à conclure entre l'étranger et l'Etat luxembourgeois fasse l'objet de négociations entre parties, ce contrat type constituera en fait ce qu'il est convenu d'appeler en droit civil un „contrat d'adhésion“.

L'article 11 (9 selon le Conseil d'Etat) devra être modifié suite au transfert d'une partie de son contenu dans l'article 9 (6 selon le Conseil d'Etat). L'évaluation des compétences linguistiques devra d'ailleurs précéder la signature du CAI. Les objectifs concrets du CAI à signer dépendront en effet du résultat de cette évaluation. Cet article se lira dès lors comme suit:

„**Art. 9.** Préalablement à la conclusion d'un contrat d'accueil et d'insertion avec l'étranger, l'OLAI procède, ensemble avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, à une évaluation des compétences linguistiques.“

De nombreuses questions restent ouvertes dans le contexte des formations proposées dans le cadre du CAI: Existe-t-il des manuels ou d'autres matériels didactiques tels que films, questionnaires, etc.? La notion de „formation linguistique“ vise-t-elle les cours d'apprentissage d'une langue? La formation linguistique serait-elle assurée pendant les heures de travail? Existe-t-il des ressources humaines en nombre suffisant et correctement formées pour accomplir cette tâche qui sera d'autant plus ardue que les étrangers nouveaux arrivants constituent une population extrêmement hétéroclite sur le plan social, culturel et linguistique? Le Conseil d'Etat a cru comprendre que l'esprit de la loi exige en effet une approche et un contact individualisés entre les personnes visées et l'OLAI.

Il semble résulter de la disposition prévoyant que dorénavant l'OLAI délivre une attestation de compétence linguistique que le contrôle des connaissances sera organisé par ce service. Assistera-t-on dès lors à un dédoublement du Centre des langues?

Le Conseil d'Etat insiste à voir maintenir l'organisation des susdits cours ainsi que l'appréciation des connaissances acquises dans le giron exclusif du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle et du Centre des langues.

Les dispositions relatives au CAI ne précisent pas non plus si les formations seront organisées au niveau étatique ou communal. Des organismes privés sont-ils censés y collaborer?

Concernant les „engagements réciproques“ visés à l'article 9 (6 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat s'interroge sur le contenu concret de tels engagements. L'engagement de l'Etat consistera-t-il exclusivement à proposer des cours? Selon l'article 12 (10 selon le Conseil d'Etat), le refus de signer

un CAI, ou le non-respect des engagements pris, pourrait être considéré en vue de l'appréciation du degré d'intégration dans le cadre d'une demande en renouvellement d'un titre de séjour ou en obtention du statut de résident de longue durée ou lorsqu'il s'agit de prendre une décision d'éloignement du territoire. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à son avis de ce jour sur le projet de loi No 5802. Il estime qu'il est absolument nécessaire de prendre en considération dans le cadre de l'appréciation du degré d'intégration également d'autres critères tels que l'engagement dans la vie sociale (adhésion ou collaboration à des associations, par exemple), des efforts éducatifs entrepris pour l'intégration des enfants, la participation active à la vie économique, l'absence de signalement pour des comportements ayant porté un trouble à l'ordre public. Le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du contrat type élaboré dans le cadre de la législation suisse. Certains Etats, telle la France, prévoient une formation civique initiale de deux jours ouvrables. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 12 (10 selon le Conseil d'Etat) pourrait être rédigé comme suit:

„La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration tel que prévu par la loi du *jmmaaaa* sur la libre circulation des personnes et l'immigration.“

Selon l'article 13 (7 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi, le règlement grand-ducal fixera „les conditions d'application“ et „les modalités d'exécution“ du CAI. Le contenu du contrat est par contre laissé à la libre appréciation de l'OLAI, ce qui ne manque pas de surprendre, même si le Conseil d'Etat réalise la difficulté de déterminer le contenu, forcément très variable selon chaque cas individuel. Les lignes directrices que le Conseil d'Etat a proposé d'inclure à l'article 9 (6 selon le Conseil d'Etat) permettront de combler en partie cette lacune évidente. Le Conseil d'Etat propose néanmoins de voir fixer les éléments essentiels du contenu susceptibles de figurer dans le CAI également dans le règlement grand-ducal.

#### *Article 14 (1er, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat)*

Les articles 14 à 16 du projet sont regroupés sous l'intitulé „Politique d'intégration“. Le Conseil d'Etat propose d'abandonner cet intitulé. La „politique“ d'intégration est en effet du domaine des choix politiques et n'a pas, comme telle, sa place dans un dispositif normatif.

Cet article reprend – en d'autres termes – les dispositions de l'article 155 du projet de loi No 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Les mêmes déclarations figurent d'ailleurs déjà parmi les missions de l'OLAI.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations dans le cadre de son avis sur le projet de loi No 5802. Le Conseil d'Etat se doit dès lors d'insister sur le remplacement de l'article 14 par le libellé de l'article 155, alinéa 1 du projet No 5802 rédigé comme suit:

„L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun“.

Il propose de placer ce libellé en tant qu'alinéa 2 dans l'article 1er de la loi.

#### *Articles 15 et 16*

Les articles 15 et 16 du projet sont sans valeur normative. Ils contiennent des déclarations de politique générale ayant à la rigueur leur place dans l'exposé des motifs.

Il y a dès lors lieu de les omettre.

#### *Articles 17 à 23*

Ces articles n'ont pas non plus leur place dans une loi organisant l'intégration des étrangers. Les demandeurs de protection internationale sont en effet clairement exclus des mesures d'intégration aussi longtemps que leur situation n'est pas régularisée. L'OLAI garde certes des compétences en ce domaine, mais ces attributions figurent dans d'autres dispositions normatives. La matière est d'ores et déjà parfaitement réglementée par les dispositions figurant aux articles 6, 22, 62 et 67 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ainsi qu'au règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale pris sur ces bases légales. Le Conseil d'Etat insiste dès lors pour voir omettre les articles 17 à 23 du projet et pour inclure dans le règlement grand-ducal précité du 1er septembre 2006 les éventuelles modifications nécessaires aux dispositions actuellement en vigueur. En tout état de cause, le Conseil d'Etat comprend que les aides allouées ne sauront en aucun

cas dépasser les aides allouées respectivement dans le cadre du revenu minimum garanti et, ultérieurement, sous le régime légal prévu par l'actuel projet de loi No 5830 organisant l'aide sociale.

#### *Article 24*

Les articles 24 à 26 entendent régler l'aide sociale à des „étrangers“. En application de la définition de l'étranger telle qu'elle figure à l'article 1er du projet de loi, ces articles viseraient exclusivement les étrangers légalement domiciliés au pays. Pareilles dispositions seraient dès lors sans intérêt, l'aide sociale pour ces personnes étant assurée dans le cadre de la législation d'application générale.

L'article 24 est nécessairement à omettre. Nul n'est besoin de préciser dans le projet de loi sous avis que les critères de salubrité, d'hygiène et d'habitabilité, tels que définis à l'article 32 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et le règlement pris en exécution de cet article, s'appliquent également aux logements mis à disposition des étrangers. L'application de la loi du 25 février 1979 n'est pas restreinte aux logements occupés par des Luxembourgeois.

Il est également inconcevable de faire figurer dans une loi une disposition qui permettrait exclusivement à un chef d'administration ou à son délégué de contrôler la conformité de logements occupés par la population étrangère aux critères de salubrité, d'hygiène et d'habitabilité applicables, par ailleurs, à tous les logements. Le Conseil d'Etat insiste sur la suppression de cette disposition.

#### *Articles 25 et 26 (3 et 4 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées plus haut.

#### *Article 27*

Cet article est à omettre alors que la mission de l'OLAI fait double emploi avec le Centre pour l'égalité de traitement. Il est renvoyé aux observations figurant sous les considérations générales du présent avis.

#### *Article 28*

Le Conseil d'Etat estime que la collecte de données statistiques et le traitement de ces données relèvent de la compétence du Service central de la statistique et des études économiques (STATEC) dont la mission légale est précisément de procéder à l'observation statistique des phénomènes démographiques, économiques et sociaux. Cette administration dispose de collaborateurs qualifiés pour procéder à l'analyse de données en la matière. Il ne serait guère dans l'intérêt d'une gestion efficace des deniers de l'Etat de créer auprès de chaque office, administration ou établissement public, un service chargé de l'élaboration de statistiques et d'enquêtes. Si, comme il est affirmé dans l'exposé des motifs, les statistiques disponibles sont „souvent imparfaites et partielles“, il y aura lieu de remédier à cette situation au niveau du STATEC. Cette administration devrait mettre à disposition des ministères concernés un programme informatique adéquat facilitant le recensement de données statistiques fiables. Bien évidemment, ceci n'exclut nullement, et présuppose même, la collecte des données au sein de l'OLAI sans qu'il faille pour autant prévoir à cet effet une disposition légale particulière. Le Conseil d'Etat propose dès lors d'omettre cet article.

### **Chapitre 3. – Aides financières** *(selon le Conseil d'Etat)*

#### *Articles 29 et 30 (11 et 12 selon le Conseil d'Etat)*

Ces articles, calqués sur les articles 11 et 12 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, règlent l'attribution des aides financières aux communes et aux acteurs du secteur privé, y compris les sociétés commerciales. Le Conseil d'Etat estime préférable que l'autorisation prévue du législateur soit donnée au Gouvernement et non à l'Etat, alors qu'il n'appartient pas au législateur, en tant qu'un des pouvoirs de l'Etat, d'habiliter celui-ci à effectuer une dispense dans la mesure où l'exécution des lois appartient au pouvoir exécutif.

#### *Article 31*

Par cet article, il est prévu d'autoriser l'Etat à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat estime que le volet relatif aux demandeurs de protection internationale ne devrait pas figurer dans une loi traitant de l'intégration, il y a lieu d'omettre l'article sous avis sinon de l'inclure dans la loi susmentionnée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et dans les règlements d'application de cette loi.

*Article 32*

Cet article instituant un comité interministériel n'est pas conforme à l'article 76 de la Constitution qui dispose que le „Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement“. Partant, le Conseil d'Etat se doit de mettre les auteurs du projet en garde contre le risque d'inconstitutionnalité inhérent à leur démarche. Il demande en conséquence de faire abstraction de cet article et de fixer les attributions en question dans un règlement grand-ducal. En tout état de cause, il y aurait lieu de supprimer le terme „notamment“ au paragraphe 1er alors qu'il ouvre la voie à l'arbitraire. Le Conseil d'Etat recommande de régler la composition et le fonctionnement du comité envisagé dans le règlement grand-ducal en question.

**Chapitre 4. – Structures institutionnelles**  
(selon le Conseil d'Etat)

*Articles 33 à 38 (13 à 18 selon le Conseil d'Etat)*

Ces articles règlent le fonctionnement du Conseil national pour étrangers. Le changement principal apporté aux dispositions relatives à cet organisme réside dans la modification de sa composition par rapport à ce qui était prévu dans la loi modifiée du 27 juillet 1993. Le nombre des représentants des étrangers est porté à vingt-deux et la durée de leur mandat est prolongé à cinq ans. Le directeur de l'OLAI ne fait pas partie de droit du Conseil. Le Conseil d'Etat estime que, dans la mesure où la loi traitant de l'intégration des étrangers vise essentiellement les étrangers non communautaires, il y aurait lieu de leur réserver un quota conséquent, au moins sept.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat approuve ces changements qui permettront d'améliorer la représentativité dudit Conseil et contribueront à une meilleure prise en compte des activités de cette institution qui a fait ses preuves par le passé, à condition toutefois que celui-ci puisse disposer de moyens suffisamment étoffés pour accomplir ses missions.

Il s'oppose néanmoins à la possibilité, prévue à l'article 34 (14 selon le Conseil d'Etat), qui est donnée à la Chambre des députés de demander directement au CNE des avis et rapports. En effet, le Conseil d'Etat considère que le CNE est un organe consultatif appelé à dialoguer avec le Gouvernement. Rien n'empêche la Chambre des députés de solliciter un avis du CNE auprès du Gouvernement. Le Conseil d'Etat s'oppose de même à voir créer une quelconque obligation de demander un avis du CNE sur tous les projets. Pareille formulation risquerait d'engendrer des problèmes de légalité en cas d'omission de cette procédure en matière réglementaire. La deuxième phrase de l'article 34 (14 selon le Conseil d'Etat) est dès lors à libeller comme suit:

„Sur tous les projets que le Gouvernement juge utile de lui soumettre, il donne son avis ...“

*Article 39 (19 selon le Conseil d'Etat)*

Aux yeux du Conseil d'Etat, les communes jouent un rôle essentiel dans le contexte de l'intégration. Ce rôle est d'ailleurs souligné à l'article 1er du projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Aux termes de cet article, l'institution dans chaque commune d'une Commission consultative d'intégration – ci-avant Commission des étrangers – est rendue obligatoire quel que soit le nombre d'étrangers y résidant. La loi ne précise ni les compétences ni la composition de ces commissions, ce qui est regrettable. Pour l'organisation et le fonctionnement des commissions, il est renvoyé à un règlement grand-ducal.

**Chapitre 5. – Cadre du personnel de l'OLAI**  
(selon le Conseil d'Etat)

*Article 40 (20 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Article 41 (21 selon le Conseil d'Etat)*

Il y a lieu de supprimer la mention du directeur dans l'énumération figurant sous le point 1) dans la mesure où il est mentionné dans la phrase introductive du même article.

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction *sub* 2)e), 3)b), 3)c), 3)d) et 3)e) des mentions relatives aux examens de promotion, alors que ces examens sont de toute façon régis par la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat.

*Articles 42 à 44 (22 à 24 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

**Chapitre 6. – Disposition abrogatoire**  
*(selon le Conseil d'Etat)*

*Article 45 (25 selon le Conseil d'Etat)*

Aux termes de cet article, la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée. Il est encore précisé que les règlements grand-ducaux pris sur la base de cette loi continueraient à sortir leurs effets tant qu'ils n'auraient pas été remplacés. Le Conseil d'Etat estime que cette disposition est superflète au regard de la jurisprudence de la Cour administrative (arrêt du 10 avril 2008, No 23737C) d'après laquelle les actes réglementaires pris sur base de l'ancienne loi restent en vigueur dans la mesure où la nouvelle loi continuera à leur assurer une base légale suffisante. Tel est manifestement le cas en l'espèce. La deuxième phrase de l'article sous examen est dès lors à supprimer.

L'article final se lira dès lors comme suit:

„**Art. 25.** La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 mai 2008.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/05

**N° 5825<sup>5</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au  
Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL POUR ETRANGERS**

(27.5.2008)

Hominum causa omne jus constitutum est – Tout droit est créé au bénéfice des êtres humains (Digeste 1,5,2.)

**I. REMARQUES PRELIMINAIRES**

Pays d'immigration depuis de longues années – et cette tendance n'est pas à se renverser sitôt – le Grand-Duché de Luxembourg est en train de se doter d'instruments législatifs et juridiques visant à jeter les bases pour la réalisation de cette cohésion sociale indispensable à la cohabitation harmonieuse des multiples nationalités formant son tissu social.

Au tournant du XXI siècle, les flux migratoires vers le Luxembourg se caractérisent par l'apparition de deux composantes. D'une part, les ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne, y compris des nouveaux Etats membres (env. 88%) et d'autre part, les ressortissants de pays tiers venant de zones géographiques de plus en plus lointaines (Europe de l'Est, Afrique, Asie).

Alors que les premiers jouissent de certaines facilités en matière d'établissement, les seconds bénéficient de droits beaucoup plus limités et sont astreints à l'accomplissement de diverses procédures et formalités. A terme, il serait toutefois souhaitable qu'ils puissent bénéficier de facilités comparables à celles dont peuvent aujourd'hui se prévaloir les citoyens de l'Union européenne en vertu des Traités.

Cette tendance est le corollaire d'une législation européenne qui, depuis une dizaine d'années, est en train d'évoluer dans ce sens. En effet, les décideurs politiques ont compris la nécessité de créer un espace de sécurité et de justice à l'intérieur duquel toutes les personnes, en situation régulière, résidant sur le territoire de l'Union européenne sont appelées à cohabiter en se soumettant à une règle commune, une norme européenne.

Le respect d'une telle règle suppose une égalité de traitement de tous les résidents, quel que soit leur origine et provenance géographique, à la condition qu'ils satisfassent à la durée de résidence minimale et ininterrompue sur le territoire du pays d'accueil.

A l'intérieur du cadre de référence européen délimité par la politique commune et le droit communautaire, chaque Etat membre de l'Union européenne reste maître des conditions particulières applicables sur son territoire.

A l'état actuel du processus de construction et d'intégration de l'Union européenne l'on peut prévoir/prédire que l'espace de sécurité et de justice ne pourra être consolidé pleinement que lorsqu'on aura atteint un niveau optimal de cohésion sociale à l'intérieur de chaque Etat membre et, par voie de conséquence, à l'intérieur de l'Union européenne dans son ensemble.

Cela implique que tous les ressortissants de pays tiers qui ont acquis le statut de résidents de longue durée soient graduellement admis aux mêmes bénéfices que les citoyens de l'Union européenne, notamment en matière d'emploi (assouplissement de la clause de la préférence communautaire et accès à la formation continue et adaptée aux travailleurs concernés). Une telle évolution serait à l'heure actuelle d'autant plus indiquée que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et

des libertés fondamentales, dont le respect est garanti par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne, accorde sa protection à tous les résidents du territoire des autres Parties contractantes, sans distinction de leur origine et de leur nationalité.

Il siérait sans aucun doute au pays d'immigration par excellence qu'est le Luxembourg de prendre des initiatives allant dans le sens d'un traitement non discriminatoire de tous les résidents qu'ils soient originaires de l'Union européenne ou de pays tiers.

Plus que tout autre pays de l'Union européenne, le Luxembourg est confronté à la nécessité de forger une société nouvelle résultant de la symbiose des nombreuses communautés cohabitant sur son territoire, notamment depuis l'ouverture des frontières et l'adhésion de nouveaux pays au projet européen.

Le Conseil National pour Etrangers est d'avis que, dans le contexte de l'adoption de la présente loi, il serait important d'entamer une réflexion profonde non seulement sur les outils administratifs indispensables pour favoriser l'intégration des 200.000 résidents qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise et assurer ainsi la cohésion sociale du Grand-Duché de Luxembourg, mais aussi sur les futures structures politiques capables de développer les stratégies nécessaires pour atteindre cet objectif. Cette idée fait l'objet d'une discussion plus détaillée au chapitre II ci-après.

Nul doute, le faible taux de natalité constaté au cours des dernières années rend inéluctable l'accueil de nouvelles générations d'immigrés qui vont garantir la continuité de l'essor économique de notre pays et qui un jour feront partie, à plein titre, de la population visée par le présent projet de loi.

C'est pourquoi notre Conseil salue et suit avec intérêt l'introduction dans la législation luxembourgeoise de mesures administratives et politiques susceptibles de favoriser l'insertion des citoyens étrangers dans la naissante société luxembourgeoise et européenne de demain.

Le projet de loi No 5825 énonce les règles en matière d'intégration qui sous-tendent le vivre harmonieux entre tous les résidents, qu'ils soient des citoyens nationaux ou des citoyens ressortissants de pays lointains accueillis délibérément dans notre pays.

Les problèmes de logement, de scolarisation, de la formation des adultes immigrés sont autant de défis que les décideurs politiques devront affronter avec un esprit d'ouverture, conscients que c'est l'avenir de notre société qui en est l'enjeu et que nous sommes tous responsables de contribuer à construire dès aujourd'hui.

\*

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil national pour Etrangers ne dissimule point sa satisfaction au sujet du présent projet de loi dans la mesure où celui-ci témoigne d'une volonté réelle du Gouvernement de faire face au défi de la présence, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, de 200.000 personnes de nationalité étrangère. Car, comme il n'existe, à l'heure actuelle, aucun signe pour un affaiblissement de la déferlante, le Luxembourg, s'il ne veut pas se laisser dépasser par les événements, n'a au fond qu'une seule option: l'engagement résolu dans la modélisation de la société de demain, une société où tous, Luxembourgeois et étrangers, trouveront leur place et se sentiront solidairement impliqués dans le maintien de la paix sociale et du bien-être général. Certes, il n'est jamais facile de s'aventurer en dehors des chemins battus pour progresser sur un terrain inconnu. Et sans doute devra-t-on s'attendre à des réticences voire des résistances. Mais le pays a montré à plusieurs reprises déjà qu'il est capable de surmonter ce genre d'obstacles et que, en fin de compte, les fruits du changement profitent à l'ensemble de la population.

Toujours est-il que l'ampleur du défi demande une approche plus volontariste et plus courageuse que celle sous-tendant le projet de loi sous avis. Notre Conseil voudrait rappeler à cet endroit que l'objectif principal n'est pas d'assurer la pérennité du développement économique comme le laissent sous-entendre tant l'exposé des motifs que la section traitant du futur Conseil national pour étrangers mais de jeter les bases d'une société nouvelle.

L'exposé des motifs témoigne dès l'ingrès que le projet de loi est encore largement empreint par une vision conservatrice de l'immigration. Il est donc utile de se rappeler que les vagues successives d'immigrés du vingtième siècle étaient essentiellement une réponse aux besoins spécifiques d'un marché de travail contraint de se réorienter vers de nouveaux créneaux. Ce n'étaient donc pas les immigrés qui ont décidé spontanément de faire du Luxembourg leur nouvelle patrie. Ils ont plutôt suivi

l'appel des acteurs économiques autochtones à la recherche d'une main-d'oeuvre dont le Luxembourg ne disposait pas à l'époque.

Actuellement, la situation en est une tout autre. Depuis l'instauration de la citoyenneté de l'Union européenne, les ressortissants des Etats membres jouissent d'une liberté de mouvement quasi illimitée. C'est à eux et à eux tout seul qu'appartient dorénavant la décision de s'installer dans tel pays plutôt que dans tel autre. Certes, des considérations purement économiques seront très souvent à la base d'une telle décision mais, de plus en plus, le choix de la résidence est aussi dicté par d'autres éléments. Si, au moment de la naissance de l'industrie sidérurgique ou de l'industrie financière, le Luxembourg avait besoin d'une main-d'oeuvre spécialisée plutôt homogène, les compétences dont il aura besoin pour réussir dans un monde en évolution permanente sont beaucoup plus variées et ne se laissent plus déterminer avec certitude à l'avance. La créativité ne se commande pas, elle est d'une espèce spontanée. Seule une population disposant d'un large spectre de connaissances et de compétences peut former cette souche fertile sur laquelle l'esprit innovateur prend racines et fructifie.

Pour relever les défis de l'ère de la société de la connaissance, notre pays doit donc se doter d'une nouvelle politique d'immigration, une politique proactive et accueillante.

Selon l'avis de notre Conseil, cette entreprise ambitieuse a besoin d'un maître d'ouvrage déterminé et bien organisé, en d'autres termes, un Ministère autonome regroupant en son sein tant le volet de l'immigration que celui de l'intégration.

S'il y a consensus sur la nécessité pour le Luxembourg de mener une politique d'immigration et d'intégration cohérente, il faut en tirer aussi la conclusion qui s'impose. Une telle politique exige un interlocuteur capable de plaider sa cause avec vigueur et autorité dans l'enceinte gouvernementale. Il va de soi qu'un département ministériel n'a pas l'envergure ni les compétences transversales nécessaires.

Le présent projet de loi pourrait offrir le cadre approprié pour entamer une réflexion à ce sujet dans les institutions démocratiques du pays.

A admettre que les autorités luxembourgeoises – et notamment les autorités politiques mandatées par les prochaines élections nationales – fassent leurs recommandations formulées ci-avant, le nouveau ministère, pour mener à bien sa mission, devrait pouvoir s'assurer, comme dans le passé, les avis d'un organe indépendant dans lequel siègent luxembourgeois et étrangers, à l'instar de l'actuel Conseil national pour étrangers. Certes, le projet de loi prévoit le maintien de ce conseil mais en modifie la composition. Au vu de la nouvelle loi, le Conseil national pour étrangers n'aura plus pour mission principale le dialogue entre étrangers et luxembourgeois garanti par le principe de la parité, mais il deviendra un forum où se rencontreront travailleurs étrangers et représentants du monde du travail. Est-ce que l'objectif visé serait vraiment la création d'un Conseil économique et social pour étrangers ou d'une tripartite bis? Pire encore, si la loi devait être adoptée sous la forme proposée, le conseil pourrait à terme regrouper en son sein exclusivement des non-Luxembourgeois. Car très probablement, tant les organisations patronales que les syndicats seraient tentés d'y déléguer surtout des représentants étrangers. Tous comptes faits, ne s'agit-il pas de discuter de questions les concernant? Par conséquent, si l'on souhaite éviter que le Conseil national pour étrangers ne se mue en conseil d'étrangers, il est impératif de défendre le maintien de sa composition paritaire.

Notre Conseil s'était félicité de la mise en place d'un nouvel organe de taille réduite tel que initialement prévu par l'avant-projet de loi. Bien que, dans l'optique de la participation démocratique, il soit important, voire indispensable, d'offrir à un grand nombre de personnes intéressées une plate-forme où elles puissent échanger et débattre leurs idées, force est cependant de reconnaître que, avec une trentaine de membres, le Conseil national pour étranger manquera de cette flexibilité dont il aura besoin pour servir d'interlocuteur efficace aux instances nationales.

Cette tâche importante pourrait incomber à un Haut Conseil à l'Intégration dont la mission consisterait notamment à transmettre les avis préparés par le Conseil national pour étrangers, éventuellement après révision et mise en forme, aux organes nationaux compétents. Il assurerait en outre la publication et le suivi de ces avis.

Pour qu'un tel organe puisse s'acquitter de sa mission avec la célérité et l'efficacité nécessaires, le nombre de ses membres ne devrait pas dépasser la douzaine. Les membres seraient désignés à moitié par le Conseil national pour étrangers et à moitié par le Comité interministériel à l'intégration dans le strict respect de la parité étrangers/Luxembourgeois. Un ressortissant étranger et un ressortissant luxembourgeois en assureraient la coprésidence.

Le Conseil national pour étrangers déplore par ailleurs le manque de cohérence entre le présent projet de loi et celui portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration (PL 5802).

On aurait été en droit de s'attendre à ce que, dans un domaine aussi crucial que le présent, tant les officines ministérielles que les commissions parlementaires concernées se fussent concertées pour élaborer un ensemble de règles cohérentes se complétant et se renforçant mutuellement. Aussi le Conseil se rallie-t-il à la remarque introductive formulée par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans son avis. Notamment en cela que le „projet de loi sous avis doit former avec celui sur la libre circulation des personnes et l'immigration et avec celui sur la nationalité luxembourgeoise un ensemble cohérent et complémentaire“.

\*

### III. EXAMEN DES ARTICLES

#### *Article 1er.*

Le Conseil national pour Etrangers adhère entièrement aux objectifs du projet de loi sous avis. Pour les raisons exposées sous l'article 5, il préférerait cependant faire substituer les termes „lutte contre les discriminations“ par les termes „prévention et combat des discriminations“.

Il propose par ailleurs de compléter la liste des définitions par celle de „légalement domicilié“. S'agissant d'un texte qui s'adresse non seulement aux Luxembourgeois, mais surtout aussi aux étrangers venant s'établir au Grand-Duché de Luxembourg, des personnes donc qui ne sont pas des habitués de notre droit, pareil rappel à cet endroit pourrait éviter tout équivoque et contribuerait ainsi à enforcer la sécurité juridique.

#### *Article 2.*

(sans observation)

#### *Article 3.*

(sans observation)

#### *Article 4.*

Destinées à arbitrer avec autorité entre intérêts divergents, les dispositions légales se doivent d'être claires et précises, ne laissant, dans la mesure du possible, aucune marge à l'interprétation. Il devrait dès lors, dans un texte légal ou réglementaire, être évité d'utiliser un vocabulaire se prêtant à l'équivoque comme par exemple l'usage du conditionnel ou du verbe pouvoir. Dans le présent contexte, ce verbe introduit une notion d'incertitude: les tâches énumérées, s'imposent-elles à l'OLAI ou bien est-il libre de s'en affranchir?

Pour éviter tout malentendu, il serait préférable de libeller cette phrase ainsi: „Dans le cadre de ses missions il:“ et d'introduire les différentes tâches avec le verbe respectif décliné à la troisième personne de l'indicatif présent au lieu de l'infinitif.

Le Conseil national pour étrangers préconise de compléter l'énumération des tâches confiées à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration de la manière suivante:

- après le point 6 introduire un nouveau point 7 ainsi libellé: „conseille les communes en matière d'intégration;“;
- les points suivants sont à incrémenter en conséquence;
- après le point 14 (point 15 selon le CNE) introduire un nouveau point 16 ainsi libellé: „fait des propositions en vue de l'amélioration des chances de réussite des enfants étrangers dans le système scolaire luxembourgeois“.

#### *Article 5.*

Le Conseil national pour étrangers préconise de substituer aux deux endroits de cet article les termes „lutte contre les discriminations“ par les termes „prévention et combat des discriminations“. Le terme de prévention proposé exprimerait en effet une réelle volonté d'appréhender les discriminations en amont, donc avant qu'elles ne deviennent effectives, notamment par la mise en place de programmes

de sensibilisation et de formation. Par ailleurs, le substantif prévention correspond mieux à l'essence d'un plan d'action tel que prévu. L'usage du substantif lutte par contre paraît plus approprié dans le contexte des lois adoptées en exécution de la Convention internationale de New York du 7 mars 1966 qui complètent le code pénal.

En ce qui concerne l'élaboration par le Gouvernement de la stratégie globale comme l'exige le troisième alinéa de l'article, le Conseil national pour étrangers recommande vivement d'impliquer le secteur associatif. Force est en effet de reconnaître que l'expérience pratique des associations actives dans le domaine pourrait contribuer à éviter maints égarements. En conséquence, le Conseil propose d'ajouter in fine au dernier alinéa une phrase ainsi libellée: „A cet effet, il prend l'avis des associations légalement constituées ayant l'intégration et la lutte contre les discriminations comme objets sociaux.“

*Article 6.*

Le Conseil national pour étrangers ne voit pas ce qui justifierait une périodicité de cinq ans pour présenter à la Chambre des députés le rapport national sur l'accueil et l'intégration. Nul doute, une échéance aussi éloignée enlèverait au rapport une grande partie de son utilité pratique. Par ailleurs, la conséquence en serait que le ministre dût répondre à la Chambre des députés de la politique de son prédécesseur. Pour ces raisons, le Conseil préconise une périodicité annuelle pour la présentation du rapport, à l'instar de la pratique normale en vigueur auprès de tous les ministères et administrations.

*Article 7.*

A défaut d'une définition de ce qu'il faut entendre par „maintien du domicile de manière durable sur le territoire du Grand-Duché“, une clause pareille se livre à toutes sortes d'interprétations et son introduction ouvrirait une large brèche à l'arbitraire.

L'insécurité serait encore accentuée par le fait qu'il suffit que les intéressés expriment le souhait de maintenir leur domicile. Sous quelle forme ce souhait devrait-il être exprimé? Et quid du cas d'un étranger qui, bien qu'ayant eu la sincère intention de s'établir de manière durable au Luxembourg, change d'avis pour une raison ou une autre? Pour ces raisons, le Conseil national pour étrangers recommande d'abandonner cette condition et de terminer la phrase après „Luxembourg“. Il est en effet peu probable qu'un étranger n'ayant établi son domicile que de manière passagère soit intéressé au contrat d'accueil et d'intégration. Partant, la dernière partie de la phrase laisse d'être pertinente.

*Article 8.*

(sans observation)

*Article 9.*

(sans observation)

*Article 10.*

Considérant l'importance que le législateur attribue au contrat d'accueil et d'intégration et les conséquences qu'il est susceptible d'avoir pour les étrangers qui en seront partie, il faut se demander si la rédaction et les éventuelles modifications subséquentes pourront être laissées à la discrétion de l'OLAI. Selon l'avis du Conseil national pour étrangers, il serait indiqué d'en définir la forme et le contenu par voie réglementaire. Il s'ensuit que l'article 13 devrait être complété en ce sens.

*Article 11.*

Le sens du premier alinéa de cet article est pour le moins ambivalent. Dans sa version actuelle, le texte laisse sous-entendre qu'il existerait un lien entre l'évaluation des compétences linguistiques et la formation d'instruction civique et d'intégration sociale, ce qui n'a certainement pas été l'intention de son auteur. Afin d'éviter toute ambiguïté, il conviendrait de libeller cet alinéa ainsi: „Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, l'OLAI, ensemble avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, procède à une évaluation des compétences linguistiques des étrangers et, en cas de besoin, leur propose une formation linguistique. En plus, il élabore, en collaboration avec ce même Ministère, un programme d'instruction civique et d'intégration sociale à l'intention des étrangers ayant accepté le contrat d'accueil et d'intégration. Un règlement grand-ducal arrête la forme et le contenu de ces formations.“

En ce qui concerne l'instruction civique, qui est incontestablement un atout majeur pour une intégration réussie, le Conseil national pour étrangers a néanmoins des doutes si cet objectif est à la portée de tout le monde. Nombre de Luxembourgeois ne disposent pas non plus ne fût-ce que de connaissances rudimentaires dans le domaine. Serait-on plus exigeant à l'égard de l'étranger désireux de s'intégrer? Et peut-on raisonnablement s'attendre d'un ouvrier ne disposant éventuellement que d'une formation scolaire élémentaire de suivre, après une longue et fatigante journée de travail, encore des cours d'instruction civique? En cas d'échec, serait-il considéré comme incapable de s'intégrer? Pour éviter de défavoriser une partie de la population qui, par un travail parfois pénible, contribue substantiellement au bien-être général, le Conseil revendique l'introduction d'un congé de formation en faveur des étrangers qui acceptent le contrat d'intégration, à l'instar de ce qui se fait dans le cadre de la loi concernant la double nationalité. Un tel congé pourrait servir d'incitatif supplémentaire pour adhérer au contrat. Pour les raisons énoncées ci-avant, la formation d'instruction civique devrait être facultative ou son degré de difficulté devrait pour le moins être adapté aux facultés intellectuelles et au cursus scolaire des candidats.

#### *Article 12.*

D'un point de vue qualitatif, le libellé du présent article reste en deçà de ce qu'on est en droit de s'attendre d'un texte légal. Ainsi qu'il a été fait remarquer dans le commentaire relatif à l'article 4, les dispositions légales, pour pouvoir arbitrer avec autorité entre intérêts divergents – et c'est justement pourquoi elles sont faites – se doivent d'être claires et précises. Les principes de la sécurité juridique et de l'égalité devant la loi le commandent ainsi. Il devrait dès lors, dans un texte légal ou réglementaire, être évité d'utiliser un vocabulaire qui pourrait se prêter à l'équivoque tel en l'occurrence le verbe pouvoir.

Aussi le deuxième alinéa de l'article 12 est-il exemplaire de l'arbitraire auquel pourrait inciter ce verbe apparemment innocent. En utilisant la formule „Le refus respectivement le non-respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration peuvent être pris en considération ...“, le législateur ouvrirait largement la porte à toutes sortes de discriminations potentielles, ce qui ne peut pas avoir été l'intention de l'auteur du projet de loi. Mais la suite de la phrase „pour l'appréciation du degré d'intégration“ est elle aussi on ne peut plus vague. Dans quelle mesure et comment le refus ou le non-respect seraient-ils pris en considération? Quelles en seraient les conséquences? En réservant une trop grande plage interprétative pour la mise en oeuvre, cette formulation ne fournit pas une base juridique saine permettant d'y fonder des décisions répondant aux exigences d'une bonne administration. D'autre part, le Conseil national pour étrangers estime que le premier alinéa de l'article 12, s'il devait s'appliquer également aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, serait incompatible avec le droit communautaire.

Vu le stade d'avancement dans lequel se trouve le processus d'intégration des citoyens de l'Union, il paraît pour le moins hasardeux d'adopter des mesures risquant d'ériger des barrières à cette intégration. Puisque la primauté du droit communautaire s'impose à tous les organes de tous les Etats membres dans leurs activités respectives, il est en effet inconcevable de subordonner le bénéfice des mesures du plan d'intégration à l'acceptation d'un quelconque contrat.

D'une manière plus générale, le Conseil est d'avis que le contrat d'accueil et d'intégration devrait être présenté et perçu comme une vraie opportunité tant pour les étrangers que pour l'administration et, au-delà, pour l'ensemble de la société luxembourgeoise. Voilà pourquoi il propose de substituer à la menace de sanctions un paquet de mesures incitatives. Il serait par exemple envisageable de récompenser les efforts d'intégration des ressortissants de pays tiers par une ouverture d'autres secteurs d'emploi que ceux auxquels ils ont généralement accès. Une telle mesure cadrerait en outre avec l'intention du Gouvernement de remédier à la pénurie de main-d'oeuvre dans le secteur privé par une ouverture du marché de travail aux ressortissants de pays tiers. Bien entendu, ces mesures d'incitation à l'intégration devraient être claires, précises et non discriminatoires.

Pour pouvoir répondre à ces critères, elles devraient faire partie du règlement grand-ducal qui est prévu à l'article 13. Les raisons présentées ci-dessus amènent le Conseil à préconiser la suppression pure et simple de l'article 12.

#### *Article 13.*

Afin de tenir compte des suggestions formulées ci-avant, le Conseil national pour Etrangers propose de reformuler ainsi l'article 13: „La forme et le contenu du contrat d'accueil et d'intégration ainsi que

ses conditions d'application et modalités d'exécution sont arrêtés par voie de règlement grand-ducal. Ce même règlement arrête également des mesures positives susceptibles d'inciter les étrangers à accepter le contrat proposé."

*Article 14.*

Cet article gagnerait de clarté s'il était reformulé de la façon suivante: „En vue de la réalisation des objectifs énoncés dans la présente loi, l'Etat, en collaboration avec les communes et les associations légalement constituées dont l'objet social comprend l'assistance aux étrangers, prend les mesures aptes à réaliser une politique d'intégration cohérente et efficiente."

*Article 15.*

Le Conseil national pour étrangers s'interroge sur la signification de la notion d'une „politique d'intégration transversale“. Pour éviter tout équivoque, il préconise dès lors d'en fournir la définition sous l'article 1er.

*Article 16.*

Le Conseil national pour étrangers s'interroge également sur le sens du libellé de cet article. Surtout la signification de la notion „dialogue interculturel [placé] en priorité horizontale“ lui reste totalement obscure. Partant, il invite l'auteur à reprendre le texte sur le métier afin de le rendre plus digeste.

*Articles 17.-21.*

(sans observation)

*Article 22.*

Outre le fait que la teneur du deuxième alinéa de cet article est on ne peut plus vague „accorde[r] une attention particulière à la prévention de la violence“ veut dire quoi au juste? – elle ne fait qu'exprimer un truisme. En effet, la prévention et la dénonciation des actes de violence – que le Code pénal qualifie de délits et de crimes – est une obligation légale incombant à tout citoyen. Aux termes des articles 410-1 et 410-2 du Code pénal l'abstention coupable est passible d'une amende voire d'une peine d'emprisonnement.

A supposer toutefois que l'auteur du projet de loi eût visé une collaboration particulière entre l'OLAI et les responsables des centre d'hébergement en vue de l'élaboration d'une stratégie de prévention de la violence, il devrait en préciser les modalités.

*Articles 23.-31.*

(sans observation)

*Article 32.*

En principe, le Conseil national pour étrangers n'est pas opposé à l'institution d'un Comité interministériel à l'intégration. Fort d'une expérience de treize ans, il constate néanmoins que le bilan d'un tel comité chargé de coordonner la politique en faveur des étrangers est plutôt mitigé. En effet, la répartition des différentes instances chargées de l'administration de l'immigration, de la coordination des mesures et de l'encadrement des personnes entre plusieurs ministères a souvent formé obstacle à une politique cohérente de l'intégration.

Voilà pourquoi le Conseil préconise la création d'un Ministère de l'Immigration et de l'Intégration regroupant en son sein les principales attributions politiques et administratives en relation avec cette mission importante qui consiste à assurer, au travers d'une politique d'intégration cohérente et efficiente, la cohésion sociale dans notre pays. Ce n'est qu'un tel ministère autonome qui jouira de l'autorité nécessaire pour plaider la cause de l'immigration et des immigrés dans l'enceinte du comité interministériel à l'intégration.

Entre le Ministère de l'Immigration et de l'Intégration et le Conseil national pour étrangers tel que prévu aux articles 33 à 39 du projet de loi, un organe restreint et hautement spécialisé devrait remplir la fonction de courroie de transmission. Il est en effet improbable qu'un conseil national pour étrangers composé d'une trentaine de personnes dispose de la flexibilité requise pour servir d'interlocuteur efficace aux autorités nationales en général et au Ministère en particulier.

Cette tâche importante pourrait incomber à un Haut Conseil à l'Intégration tel qu'il avait été prévu par la première version du projet de loi. Comme il a été expliqué à la partie II ci-avant, la mission d'un tel organe, composé de dix à douze personnes, consisterait notamment à transmettre les avis préparés par le Conseil national pour étrangers, éventuellement après révision et mise en forme, aux organes nationaux compétents. Il assurerait en outre le suivi de ces avis et en rendrait compte au Conseil national pour étrangers. Il s'entend qu'il devrait être composé dans le strict respect de la parité entre étrangers et Luxembourgeois et sa direction serait assurée par une coprésidence, elle aussi paritaire.

*Article 33.*

(sans observation)

*Article 34.*

Saluant l'engagement du législateur de l'impliquer dans tous les processus législatifs et réglementaires, le Conseil national pour étrangers espère que ses suggestions et recommandations seront largement prises en compte.

*Article 35.*

En aucun cas, le Conseil national pour étrangers ne peut se déclarer d'accord avec la composition telle que prévue. Une composition pareille enlèverait au conseil son caractère de forum où étrangers et Luxembourgeois se rencontrent pour discuter et organiser la vie en commun et le transformeraient en cercle de discussion essentiellement axé sur des questions économiques où les étrangers risqueraient à terme de se retrouver entre eux.

C'est justement grâce à sa composition paritaire que le Conseil national a pu jouer, depuis son institution, le rôle qui lui a été désigné. Garant d'un débat contradictoire, le respect de la parité a empreint les avis émis par le Conseil de la présomption d'impartialité et d'équité dont ils ont besoin pour faire converger vers une position commune des opinions parfois divergentes. La composition proposée serait une *deminutio capitis* du Conseil car, privé de la possibilité de faire siéger parmi ses membres des représentants des principaux organismes luxembourgeois, celui-ci se retrouverait dans l'incapacité de couvrir avec ses avis le vaste spectre de sujets qui concernent les quelques deux cent mille résidents non luxembourgeois.

*Article 36.*

Afin d'accorder cet article avec sa proposition d'instituer un Haut Conseil à l'Intégration du troisième alinéa de l'article 32, le Conseil national pour étrangers propose de libeller la dernière phrase du troisième alinéa ainsi: „Les rapports du conseil avec le ministre et le directeur de l'OLAI ont lieu par l'intermédiaire du Haut Conseil à l'Intégration. C'est aussi à cet organe qu'il incombe de transmettre les avis du conseil aux institutions nationales destinataires.“

*Articles 37.-38.*

(sans observation)

*Article 39.*

Si cet article dispose que l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives d'intégration seront arrêtés par voie réglementaire, il reste cependant très vague au sujet tant de leur mission que de leur composition. En conséquence, le Conseil national pour étrangers préconise de modifier la dernière phrase du premier alinéa comme suit: „Cette commission est composée à parts égales de résidents étrangers et luxembourgeois, choisis pour leur engagement et leurs connaissances dans le domaine couvert par la présente loi.“ En plus, le dernier alinéa devrait être libellé ainsi: „L'organisation et le fonctionnement de ces commissions ainsi que les tâches qui leurs sont attribuées sont arrêtées par règlement grand-ducal.“

*Articles 40.-44.*

Les articles du chapitre 5 ne demandent pas de commentaire particulier si ce n'est que le Conseil national pour étrangers s'étonne de l'absence de toute prévision de coût du personnel. Cette remarque vaut d'ailleurs d'une manière générale pour l'ensemble du projet de loi.

\*

#### IV. CONCLUSIONS

Tout en reconnaissant que le présent projet de loi est un engagement dans l'intérêt d'une meilleure politique d'immigration et d'intégration, le Conseil national pour étrangers déplore le peu de moyens y prévus pour la mise en oeuvre de cette politique. Il en appelle dès lors au législateur pour faire de la nouvelle loi effectivement cet instrument indispensable à la promotion du dialogue social et inter-culturel en tant que fondement d'une société imprégnée de justice et de respect pour toutes les cultures qui en sont la composante. Parmi les éléments indispensables à la réussite d'une politique d'intégration digne de ce nom, notre Conseil voudrait surtout rappeler les points suivants:

- le rassemblement au sein d'un seul ministère des principales attributions politiques et administratives en rapport avec l'immigration, l'accueil et l'intégration des étrangers;
- le renforcement et l'amélioration des capacités pédagogiques des services chargés de l'accueil des primo-arrivants;
- la création d'un Haut Conseil à l'Immigration comme élément charnière entre le Conseil national pour étrangers et les institutions et organes nationaux;
- le maintien de la parité étrangers/Luxembourgeois au sein du CNE et la mise à sa disposition des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission;
- la réforme des commissions consultatives d'intégration en définissant avec précision tant leur composition que leurs attributions et de ranimer par toutes mesures nécessaires la motivation défailante de nombre de ces commissions.

L'impulsion créée par la présentation de trois projets de loi touchant à la condition des étrangers promet bien des avancées vers une société qui désire devenir maître de son avenir, tant en ce qui concerne la continuité de l'essor économique, la garantie de la prospérité, la consolidation de la paix sociale que de l'affirmation du Luxembourg en tant que facteur de stabilité en Europe.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/07

N° 5825<sup>7</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI**

**concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au  
Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**AVIS DU COMITE DE LIAISON  
DES ASSOCIATIONS D'ETRANGERS (CLAE A.S.B.L.)**

(18.6.2008)

*De prime abord, le CLAE tient à saluer la volonté de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration de réformer la loi de 1993 portant sur l'intégration des étrangers.*

Cet avis reprend les grandes lignes de notre avis sur l'avant-projet de loi qui avant déjà présenté au Ministère de la Famille en octobre 2007.

\*

**INTRODUCTION**

Au Luxembourg, l'évolution économique et démographique de la société nécessite, depuis des années, un recours constant à de nouveaux travailleurs étrangers. L'avenir du pays ne peut être assuré que si tout est mis en oeuvre pour que des liens forts s'établissent entre ces travailleurs, leur famille et leur nouveau pays.

Cette évolution n'a été accompagnée que partiellement de mesures afin que le statut, les droits et les devoirs de tous les citoyens soient les mêmes dans tous les domaines de la vie sociale et politique.

Si les étrangers représentent aujourd'hui plus de 40% de la population, les projections démographiques ainsi que le solde migratoire positif depuis de nombreuses années montrent que ce pourcentage augmentera dans les années à venir.

Bien qu'une présence aussi forte de résidents et de travailleurs de nationalité étrangère – y compris les travailleurs frontaliers – n'ait provoqué, pour le moment, ni conflits sociaux, ni montée inquiétante de phénomènes xénophobes et/ou racistes, il est évident qu'aucune société n'est immunisée contre de tels phénomènes.

L'intégration est affaire de tous, non seulement du monde politique et des étrangers s'installant dans le pays, mais aussi de la société civile et des associations. Le CLAE, qui milite depuis plus de vingt ans pour des droits égaux pour tous les résidents du pays, quelle que soit leur origine, souhaite devenir un partenaire à part entière dans l'application de la nouvelle législation en matière d'intégration.

Nous nous permettons, dès à présent, de formuler quelques suggestions pour l'élaboration de la nouvelle loi tout en rendant attentif au fait que de nombreux règlements grand-ducaux sont encore inexistantes et que dès lors notre avis pourra évoluer après la publication de ces textes.

Toute politique d'intégration ne peut qu'être transversale au sein de la société et concerne des domaines aussi divers que la participation citoyenne, l'accès au logement, la scolarisation, le droit au travail, la lutte contre les discriminations, le droit au regroupement familial ...

Le CLAE réitère également son souhait, déjà exprimé dans son avis sur le projet de loi 5802 portant sur la libre circulation et l'immigration, que les questions relatives à la libre circulation, à l'immigration et à l'intégration soient centralisées sous la responsabilité d'un seul responsable politique au sein du gouvernement. Toutefois, nous sommes conscients que l'accueil et l'intégration des étrangers relèvent de la compétence de plusieurs Ministères; aussi, nous souhaitons une plus grande concertation entre

les Ministères concernés afin que chacun apporte son expertise et ses compétences en la matière pour une approche sereine et responsable de la politique d'accueil et de l'intégration des étrangers.

Pour le CLAE, il est donc important qu'une réforme en profondeur du système scolaire luxembourgeois, garantissant les mêmes chances de réussite pour tous les élèves qui lui sont confiés soit mise en chantier.

La même réflexion concerne la politique culturelle du pays. Une politique culturelle attentive et favorisant la création se doit d'être le reflet de l'ensemble des expressions culturelles du pays.

Nous regrettons également que le projet de loi sur l'intégration ne soit pas accompagné par une réforme en profondeur de la loi électorale permettant à tous les résidents d'accéder, sans restrictions, à la participation politique tant au niveau communal, national qu'europpéen. La participation politique est l'un des moteurs d'une politique d'intégration volontariste.

### **Chapitre 2. Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration**

L'OLAI, qui remplacera l'actuel Commissariat du gouvernement aux étrangers, doit être mis en condition – grâce à des structures et à des moyens adaptés – d'accomplir l'ensemble des nombreuses missions que lui confie la loi.

Une formation continue à „la relation interculturelle“ est nécessaire et indispensable pour les agents des administrations qui seront en contact avec des personnes d'origines culturelles différentes. Pour cela l'expérience et le savoir-faire d'organismes et associations, notamment celles conventionnées avec le Ministère en charge des questions d'intégration pourront certainement être mis à profit.

Au vu des compétences que la loi prévoit de donner à cet organe, il nous semble utile que l'OLAI dispose de locaux adaptés et accessibles par la population visée et qu'il dispose d'antennes sur le territoire (par le biais de convention avec les communes ou d'autres organismes éventuellement?) lui permettant la proximité nécessaire pour mener à bien ses missions.

### **Chapitre 3. Mise en oeuvre des missions de l'OLAI**

#### A) Contrat d'intégration

Le contrat d'intégration doit être proposé systématiquement à toute personne, quelque soit son statut social et/ou son origine nationale, qui réside au Luxembourg ou projette de s'y établir. Mais il faut aussi que les mesures prévues par ce contrat soient accessibles à toute personne voulant y souscrire quel que soit son niveau de formation, son origine, ou sa profession. Il ne faut pas oublier que les étrangers travaillent souvent dans des secteurs contraignants, et que pour certains, la formation scolaire de base est très faible. D'autres, par contre, travaillent dans des postes de responsabilité et ont des formations plus élevées. De ce fait, il sera nécessaire que chaque contrat soit personnalisé. Les objectifs à atteindre doivent tenir compte des possibilités de chacun.

Le contrat d'intégration prévu par la nouvelle loi devrait se faire sur base volontaire des contractants, et par là, être le plus incitatif possible.

On pourrait prévoir entre autres:

- Des horaires de cours modulables, dans chaque commune, permettant aux personnes de suivre ces cours le soir et le week-end.
- Un partenariat entreprises – Etat pour l'organisation des cours de langues pendant le temps de travail. Le congé linguistique prévu par projet de loi ne doit pas se restreindre à l'apprentissage du luxembourgeois, mais tenir compte que dans le secteur privé, la langue de communication est le plus souvent la langue française.
- La gratuité des formations prévues dans le cadre du contrat d'intégration.
- Une indemnité pour l'acquisition de livres ou autres outils didactiques pour les personnes à faible revenu.
- Des niveaux de progressions selon le profil d'apprentissage des personnes suivant ces cours.
- Des démarches administratives facilitées et des délais d'accès à certains avantages ou services réduits: renouvellement des autorisations de séjour, obtention du statut de résident de longue durée, obtention de la nationalité luxembourgeoise ou de la double nationalité, accès facilité aux postes de la fonction publique, accès facilité au statut d'électeur, etc.

- La possibilité de suivre des cours d’approfondissement en langues ou des cours de formation professionnelle pour adultes.

Le Luxembourg accueillant de plus en plus de personnes ayant des bagages culturels très différents, des notions importantes et faisant partie des valeurs dont notre société est porteuse devraient faire partie obligatoirement de cette formation d’accueil des nouveaux arrivants. Par exemple:

- les structures de l’Etat,
- le droit du travail,
- le respect de l’égalité homme-femme,
- les notions de démocratie et de participation politique et sociale,
- les questions de prévention (hygiène, santé, planning familial etc.),
- le respect des droits humains,
- la législation contre les discriminations etc.

Bien évidemment les formateurs devront connaître ces matières en profondeur. La question de la formation à la „relation interculturelle des formateurs“ est d’une importance fondamentale.

Une partie de ces missions pourrait être déléguée aux associations actuellement conventionnées avec l’Etat et à d’autres associations et organismes existants.

Le Luxembourg pourrait également s’inspirer des bonnes pratiques d’autres pays et créer un „**partenariat d’intégration**“ entre migrants et bénévoles. Ce bénévole, luxembourgeois ou résident de longue durée bien établi dans la société, aiderait le nouvel arrivant à se familiariser avec le mode de vie luxembourgeois, à participer à des activités collectives, à faire connaissance avec la population autochtone à accomplir des tâches de la vie quotidienne telles que l’utilisation des transports publics, l’inscription des enfants à l’école, repérer les services de santé, etc.

Une telle pratique serait bénéfique pour tous, facilitant les premiers mois d’installation au Luxembourg pour les nouveaux arrivants et permettant aux bénévoles de découvrir d’autres pays, cultures et langues.

Certaines commissions consultatives communales pour étrangers (selon l’ancienne dénomination) participent déjà à l’accueil de nouveaux venus. Cette tâche pourrait aussi faire partie de leurs activités sur base de chartes locales (voir p. ex. la Charte suivante en cliquant sur le lien):

[http://www.grandlyon.com/fileadmin/user\\_upload/Pdf/vie\\_democratique/charte\\_part.pdf](http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/charte_part.pdf)

Pour le CLAE, il va de soi que les personnes ne désirant pas souscrire au contrat d’intégration ne peuvent en être pénalisées.

L’actuel Commissariat dispose d’un budget de 100.000 euros lui permettant d’accorder des subsides pour des activités réalisées par des associations d’étrangers. Nous espérons que ce budget sera maintenu, voire augmenté à l’avenir. Nous nous permettons de conseiller toutefois que ce budget soit alloué en priorité aux associations travaillant effectivement dans une perspective interculturelle et favorisant la cohésion sociale.

## B) Aide Sociale

Le CLAE, membre actif du Collectif Réfugiés se réfère à l’avis du Collectif sur ce point.

Toutefois, nous sommes d’avis que tout nouvel arrivant doit pouvoir profiter de l’aide sociale, notamment en matière de logement. Les foyers existants et d’autres à créer, doivent être accessibles aux citoyens de l’UE et aux ressortissants des pays tiers qui, dans un premier temps n’ont pas les moyens de payer un logement et de donner toutes les garanties. Les foyers, qui ont toujours existé, doivent demeurer une possibilité. Cependant, il faut définir un nouveau cadre et limiter strictement dans le temps la présence des nouveaux arrivants dans ces foyers.

## Chapitre 4. Structures institutionnelles

### Section 1. Comité interministériel à l’intégration

Le Comité interministériel à l’intégration devrait se réunir au moins quatre fois par an. Le CLAE souhaite que la communication et l’information entre les différents Ministères concernés par l’intégration (Travail, Affaires étrangères et immigration, Famille, Culture, Education, Santé, Sécurité

sociale, ...) soient améliorées afin que l'OLAI et les associations de migrants disposent d'informations fiables et complètes à donner aux nouveaux arrivants.

Le CLAE, vu l'expérience plus que décennale de (non-)fonctionnement de l'actuel Comité interministériel se permet d'exprimer à nouveau ses doutes sur le fonctionnement à venir de ce futur comité. Il serait pour le moins utile de prévoir un calendrier, un ordre du jour et des rapports – y compris publics – pour que ce comité soit réellement performant.

### *Section 2. Conseil national pour étrangers*

*„Le statut, les compétences et le mode de désignation du CNE doivent être réformés. Cet organe a actuellement une représentativité très faible, son fonctionnement interne n'est pas des plus performants et le nombre d'avis demandé par le gouvernement est plus que réduit. La base électorale de ce Conseil doit être élargie et des ressources humaines et financières pour assurer son fonctionnement lui être données.“*

Cette proposition du CLAE, exprimée dans au moins trois congrès des associations, est restée lettre morte depuis des années.

Le projet de loi, même s'il change profondément la nature du Conseil – ce qui nous semble positif – ne donne aucune garantie quant à sa représentativité. Le recours aux „associations régulièrement constituées ou oeuvrant à titre principal en faveur des étrangers“ pour nommer les représentants des étrangers ne change en rien l'actuel mode d'élection qui a montré toute son inefficacité et qui a contribué à affaiblir l'actuel CNE. Le peu d'associations inscrites a montré que ce système ne tient pas la route. C'est un contresens (ou une volonté explicite d'avoir un CNE non fonctionnel) que de proposer à nouveau ce même système de nomination des membres étrangers.

Pour assurer une représentativité sans faille de cet organe la seule solution est son élection directe par tous les résidents de nationalité étrangère.

Il est nécessaire d'arriver à ce que cet organe soit le plus représentatif possible et ait des prérogatives proches des Chambres professionnelles avec des avis obligatoires sur tous les projets de loi touchant de près ou de loin les résidents d'origine étrangère. De ce fait, une collaboration étroite avec le Comité interministériel ainsi qu'avec l'OLAI doit être prévue.

Le CLAE approuve l'élargissement et la nouvelle composition du Conseil. Il serait toutefois utile d'adjoindre à cette composition des représentants en nombre limité de hauts fonctionnaires membres du Comité interministériel afin d'améliorer le flux d'informations.

On pourrait donc envisager que le nouveau Conseil soit composé d'une part par des experts nommés par le Comité interministériel ou issus de celui-ci et ayant un statut consultatif et, d'autre part, par des représentants issus de l'immigration et élus selon un système volontaire (ex. élections sociales).

### *Section 3. Commissions consultatives d'intégration.*

Le CLAE propose que la finalité et la composition de ces commissions tiennent compte de l'évolution de la situation sociale et politique du pays et des communes qui le composent. Il s'agit de travailler au niveau local, comme au niveau national, pour améliorer le lien social, promouvoir le dialogue interculturel, prévenir d'éventuels ghettos nationaux ou sociaux et pour cela conseiller le Conseil Communal sur les mesures à entreprendre. Sans oublier bien évidemment le but principal des Commissions consultatives prévu dans le règlement de 1989, qui était de favoriser la participation politique au niveau local.

Ces commissions pourraient donc être chargées de revitaliser la vie des quartiers, des villes et communes, de proposer des mesures au niveau culturel, éducatif ou social aux décideurs politiques. Ces nouvelles commissions pourraient avoir une activité complémentaire ou transversale au sein du corps communal composé déjà de nombreuses autres commissions (jeunesse, culture, égalité des chances, ...).

Etant donné le rôle important à jouer par ces commissions, une révision du règlement organisant la désignation des membres doit être proposée afin de garantir une transparence dans l'élection de ceux-ci, ce qui ne semble pas être le cas actuellement dans toutes les communes.

La participation des résidents de nationalité étrangère dans toutes les autres commissions communales existantes doit être favorisée, voire rendue obligatoire, car il s'agit d'un moyen important pour

se connaître, pour connaître les rouages de la vie communale, pour favoriser la participation sociale et politique des résidents de la commune de nationalité étrangère.

Dans le cadre de sa convention avec l'Etat, le CLAE organise régulièrement des séances de formation pour les membres des actuelles Commissions afin d'informer les membres de ces commissions sur leur rôle, sur le fonctionnement des communes et de l'Etat, sur la gestion de projets etc. Il serait utile que pareille formation soit sinon rendue obligatoire du moins fortement conseillée.

\*

### **QUELQUES AUTRES CONSIDERATIONS FINALES**

Même si les projets de loi relatifs à la libre circulation des personnes et l'immigration et à l'accueil et l'intégration des étrangers annoncent des avancées en faveur de droits équivalents entre tous les citoyens du pays, il y a encore du chemin à parcourir et nous ne pouvons qu'inviter les autorités du pays de poursuivre sur cette lancée.

Le principe du droit de vote actif et passif au niveau communal et européen pour les citoyens de l'Union européenne demeurant au Luxembourg est acquis avec un nombre important de limitations et dérogations depuis 1999. Depuis la timide réforme de la loi électorale de 2004 les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne peuvent également participer au vote communal selon les mêmes conditions que les citoyens de l'Union mais ne peuvent être candidats.

Pour le CLAE, la loi électorale doit être réformée en profondeur. Même si le projet de loi déposé par le ministre de l'Intérieur contient des mesures positives, cela nous semble insuffisant. Le statut d'électeur des citoyens de l'Union et celui des ressortissants des pays tiers doit être le même et se rapprocher autant que faire se peut du statut du citoyen luxembourgeois. Les propositions en ce sens issues du dernier congrès des associations restent d'actualité.

Dans un souci de cohésion sociale et d'égalité de tous les citoyens, les autorités du pays devraient en outre ouvrir l'accès à la fonction publique à tous les niveaux et à tous les résidents de nationalité étrangère durablement installés.

Les compétences des personnes doivent primer sur la nationalité et la fonction publique doit être le reflet de la composition de la société luxembourgeoise.

Une politique d'intégration volontariste ne peut faire l'impasse d'une réforme en profondeur du système d'enseignement garantissant à tous les niveaux une égalité des chances entre tous les jeunes qui lui sont confiés indépendamment de leurs origines ou de leur niveau social.

Les questions relatives à la santé et à la protection sociale des personnes nouvellement arrivées ou se trouvant parfois en situation irrégulière doivent être abordées au plus vite. Selon le CLAE, une couverture sociale universelle minimale doit être mise en place comme c'est le cas dans de nombreux pays européens.

Enfin, la question d'une régularisation des personnes en situation irrégulière ou des demandeurs de protection internationale déboutés devrait être abordée à très courte échéance.

De nombreux points ayant trait à l'intégration et à l'immigration sont développés dans les documents issus du 6e congrès des associations d'étrangers au Luxembourg. Nous nous permettons de conseiller à nos décideurs politiques de relire ces documents et de s'en inspirer.

Le CLAE

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/06

N° 5825<sup>6</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au  
Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (19.6.2008) ....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte et commentaires des amendements.....	2
4) Texte coordonné.....	8

\*

**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS AVEC  
LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
(19.6.2008)**

Monsieur le Président,

A la demande de la Ministre de la Famille et de l'Intégration, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire, un exposé des motifs ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi dans lequel les modifications figurent en caractères soulignés.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Secrétaire d'Etat aux Relations  
avec le Parlement,  
Octavie MODERT*

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Les amendements du projet de loi portant sur l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (document parlementaire No 5825) tiennent largement compte des observations qui ont été formulées par le Conseil d'Etat dans son avis (No 47.916) du 20 mai 2008.

Il en ressort qu'au plan formel, le nouveau texte coordonné du projet de loi reprend largement la structure du texte proposé par le Conseil d'Etat.

Quant au fond, le texte a fait siennes plusieurs propositions de texte formulées par le Conseil d'Etat.

Le texte amendé diverge cependant du texte proposé par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la définition de certains termes substantiels, les missions de l'OLAI, la participation du Gouvernement à la construction des centres d'hébergement des demandeurs de protection internationale et les structures institutionnelles:

- Les auteurs du texte n'ont pas suivi la proposition du Conseil d'Etat et ont considéré utile de maintenir une définition de l'„étranger“ dans le texte de loi tout en l'alignant à celle du projet No 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.
- Etant donné qu'aux yeux des auteurs du texte, le plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations et le rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers constituent des instruments essentiels d'une politique d'intégration transversale, le texte amendé maintient les deux articles du projet de loi y relatifs.
- Le texte amendé a repris la proposition du Conseil d'Etat d'omettre les articles spécifiques sur la lutte contre les discriminations et le suivi des migrations. Toujours est-il que dans la mesure où la lutte contre les discriminations constitue un des éléments essentiels d'une politique d'intégration, ce que confirme le Conseil d'Etat dans son avis, et qu'elle se devait d'être ancrée dans une base légale, les auteurs l'ont repris dans l'article relatif aux missions de l'OLAI.
- Les auteurs du texte maintiennent les dispositions relatives à la participation de l'Etat à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale, alors que l'organisation de l'aide sociale en faveur de ces derniers constitue une des missions de l'OLAI.

\*

## TEXTE ET COMMENTAIRES DES AMENDEMENTS

### *Amendement 1*

A l'article 1er, il est ajouté un troisième alinéa libellé comme suit:

„Aux fins de la présente loi, on entend par étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune.“

### *Commentaire*

Afin d'éviter toute confusion quant au public cible, il convient de maintenir une définition de l'„étranger“ dans le texte tout en l'alignant sur celle figurant dans le projet de loi No 5802 sur la libre circulation et l'immigration.

### *Amendement 2*

Dans le même article, il est ajouté un quatrième alinéa ayant la teneur suivante:

„Par étranger nouvel arrivant, il y a lieu d'entendre une personne immigrée au Luxembourg depuis moins de cinq ans.“

Partant, l'article premier se lit comme suit:

„**Art. 1er.** Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.“

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.

Aux fins de la présente loi, on entend par étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune.

Par étranger nouvel arrivant, il y a lieu d'entendre une personne immigrée au Luxembourg depuis moins de cinq ans.

#### *Commentaire*

Les auteurs du texte ont estimé judicieux de regrouper les définitions ayant trait à l'étranger au sens large dans un seul article. Partant de ce constat, la définition du nouvel arrivant figurant à la fin de l'alinéa 2 de l'article 2 proposée par le Conseil d'Etat a été incorporée dans l'article premier nouveau à l'alinéa 4.

#### *Amendement 3*

Au second alinéa de l'article 2, les mots „de leur intégration“ sont remplacés par „d'intégration des étrangers“.

#### *Commentaire*

La proposition de texte du Conseil d'Etat laisse supposer que l'OLAI n'aurait comme mission de faciliter le processus d'intégration que des étrangers nouveaux arrivants, alors que les actions et moyens mis en oeuvre par l'office en dehors du contrat d'accueil et d'intégration proprement dit s'appliquent à l'ensemble des étrangers domiciliés légalement au Luxembourg.

#### *Amendement 4*

Au même alinéa, entre les mots „intégration“ et „conjointement“ est ajouté la partie de phrase „ , dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel,“.

#### *Commentaire*

Si les auteurs du texte suivent le Conseil d'Etat dans sa proposition d'omettre l'article 27 du projet de loi initial sur la lutte contre les discriminations, ils considèrent néanmoins qu'une référence à la lutte contre les discriminations doit être faite dans le nouvel article 2 relatif aux missions de l'OLAI.

En effet, l'OLAI a pour mission de développer une politique globale de prévention et de lutte contre les discriminations en concertation étroite avec le Centre pour l'égalité de traitement qui a une mission de conseil aux victimes de discrimination mais qui émet en même temps des avis et recommandations à l'adresse du Gouvernement.

#### *Amendement 5*

A la fin de ce même alinéa, sont ajoutés les mots suivants: „et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection“, de sorte que le second alinéa de l'article 2 se lit comme suit:

„L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.“

#### *Commentaire*

L'aide sociale qui peut être accordée à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes constitue une aide différente de celle accordée aux demandeurs de protection internationale, de sorte que les deux types d'aides doivent être énoncées et clairement distinguées par la loi afin d'éviter toute confusion.

*Amendement 6*

Il est ajouté un article 5 nouveau libellé comme suit:

„Art. 5. L'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en oeuvre.

Le ministre soumet le projet de plan au Gouvernement pour approbation.

Le Gouvernement présentera une stratégie globale et déterminera des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations.“

*Commentaire*

Afin de souligner l'importance accordée au plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations qui devra arrêter les mesures spécifiques et les orientations et priorités en matière de politique d'accueil et d'intégration à réaliser ensemble avec les différents ministères concernés, il y a lieu de maintenir cet article (article 5 du projet de loi initial).

*Amendement 7*

Il est ajouté un article 6 nouveau libellé comme suit:

„Art. 6. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

L'OLAI est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.“

*Commentaire*

Dans la mesure où le rapport, dont le Conseil d'Etat ne met pas en cause l'utilité, permet de dresser le bilan et de faire une évaluation sur la réalisation des mesures fixées par le plan d'action national en cours et servir à l'établissement du prochain plan d'action, il convient de maintenir cet article (article 6 du projet de loi initial) dans le texte amendé.

*Amendement 8*

Les articles 5 à 12 du Conseil d'Etat deviennent les articles 7 à 14.

*Commentaire*

La numérotation diffère de celle proposée par le Conseil d'Etat, étant donné que les articles 5 et 6 nouveaux ont été ajoutés au texte proposé par ce dernier.

*Amendement 9*

Il est ajouté un article 15 nouveau (article 31 du projet de loi initial) ayant la teneur suivante:

„Art. 15. Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.“

*Commentaire*

Les auteurs du texte estiment nécessaire de maintenir cette disposition qui figurait déjà dans la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers et dont l'importance ne saurait être remise en question, d'autant que le volet du logement fait partie de l'aide sociale accordée aux demandeurs de protection internationale si besoin en est.

Conformément à l'avis du Conseil d'Etat, le mot „Etat“ est remplacé par celui de „Gouvernement“.

*Amendement 10*

Avant l'article 16, il est inséré une section 1 intitulée „Section 1. Conseil national pour étrangers“.

*Sans commentaire*

*Amendement 11*

Les articles 13 à 23 du Conseil d'Etat deviennent les articles 16 à 26 du texte amendé.

*Commentaire*

La numérotation diffère de celle proposée par le Conseil d'Etat, étant donné que les articles 5, 6, et 15 nouveaux ont été ajoutés au texte du Conseil d'Etat (cf. amendement 8).

*Amendement 12*

A l'article 18, premier alinéa, il est ajouté un troisième tiret libellé comme suit:

„– un représentant du syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs (SYVICOL);“.

*Commentaire*

En ajoutant un représentant du SYVICOL au Conseil national pour étrangers, il est fait droit à la demande formulée par le SYVICOL qui dans son avis du 5 mai 2008 a insisté à ce que les communes, par son intermédiaire, continuent à être représentées au sein de cet organe.

*Amendement 13*

A l'article 18, il est ajouté un troisième alinéa libellé comme suit:

„Sept représentants de pays qui ne font pas partie de l'Union européenne seront obligatoirement membres du conseil.“

*Commentaire*

Cet alinéa prend en considération les observations du Conseil d'Etat.

L'article 18 se lit dès lors comme suit:

„**Art. 18.** Le conseil comprend:

- vingt-deux représentants des étrangers;
- un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;
- un représentant du syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs (SYVICOL);
- quatre représentants des organisations patronales;
- quatre représentants des organisations syndicales les plus représentatives;
- deux représentants de la société civile.

Les membres du conseil sont nommés pour une durée de cinq ans par le ministre sur proposition:

- du Gouvernement en ce qui concerne les représentants des réfugiés au sens de la Convention de Genève et les représentants de la société civile;
- des organisations patronales pour ce qui est de leurs représentants;
- des organisations syndicales pour ce qui est de leurs représentants;
- des associations des étrangers régulièrement constituées et ayant une activité sociale, culturelle ou sportive ainsi que des associations oeuvrant, à titre principal, en faveur des étrangers, inscrites auprès de l'OLAI pour ce qui est des représentants des étrangers.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de désignation des représentants des étrangers ainsi que leur répartition par nationalité sur base de l'importance proportionnelle des diverses natio-

nalités présentes au Luxembourg sans pour autant que le nombre maximal de représentants par nationalité puisse être supérieur à trois. L'importance proportionnelle est constatée par le dernier recensement de la population effectué par le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC).

Sept représentants de pays qui ne font pas partie de l'Union européenne seront obligatoirement membres du conseil.

Pour chaque membre du conseil il est nommé un suppléant. En cas de décès ou de démission d'un membre du conseil, son suppléant le remplace jusqu'au renouvellement du conseil. Le mandat individuel d'un représentant des étrangers prend fin hormis le cas de décès ou de démission, dès qu'il acquiert la nationalité luxembourgeoise.“

#### *Amendement 14*

Avant l'article 22, il est inséré une section 2 intitulée „Section 2. Commissions consultatives d'intégration“.

*Sans commentaire*

#### *Amendement 15*

Il est ajouté un chapitre 6 nouveau intitulé „Chapitre 6. Dispositions budgétaires et financières“.

*Sans commentaire*

#### *Amendement 16*

Il est ajouté un article 27 libellé comme suit:

„Art. 27. Par dépassement des limites fixées dans la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, le ministre est autorisé à procéder à l'engagement de 2 agents de la carrière supérieure (S) et de 5 agents de la carrière moyenne (D).“

L'article 14 de la loi précitée concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 et relatif au recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat est complété à l'alinéa correspondant au Commissariat du Gouvernement aux étrangers par l'ajout suivant:

Employés de la carrière S – 2

Employés de la carrière D – 5“

*Commentaire*

L'OLAI ne saura assumer les missions inscrites dans la nouvelle loi sans renforcement du personnel. Par ailleurs, l'OLAI veut se donner la possibilité d'engager des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne en raison de la population hétéroclite à accueillir et à suivre.

#### *Amendement 17*

Il est ajouté un chapitre 7 nouveau intitulé „Chapitre 7. Dispositions modificatives“.

*Commentaire*

Le nouveau chapitre 7 comprend l'article 24 du Conseil d'Etat (article 44 du projet de loi initial), devenu l'article 28 du texte amendé, et l'article 29 nouveau.

#### *Amendement 18*

Il est ajouté un article 29 nouveau ayant la teneur suivante:

„Art. 29. L'article 34, alinéa 1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifié comme suit:

„Sans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs et de la police générale et locale, les autorités communales et l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) sont chargés du contrôle des logements.““

*Commentaire*

En modifiant l'article 34, alinéa 1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement en remplaçant les termes „service de l'immigration“ par les termes „Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)“, il est fait droit à la nécessité de permettre à l'OLAI de contrôler, ensemble avec d'autres autorités publiques, les logements mis à disposition des étrangers.

*Amendement 19*

Il est ajouté un chapitre 8 nouveau intitulé „Chapitre 8. Disposition transitoire“.

*Sans commentaire*

*Amendement 20*

Il est ajouté un article 30 nouveau dont la teneur est la suivante:

„Art. 30. Le Conseil national pour étrangers dans sa composition actuelle continuera à fonctionner jusqu'à l'achèvement de son mandat actuel en 2010.“

*Sans commentaire*

*Amendement 21*

Il est ajouté un chapitre 9 nouveau libellé „Chapitre 9. Disposition abrogatoire“.

*Sans commentaire*

*Amendement 22*

L'article 25 du Conseil d'Etat devient l'article 31 nouveau dont la teneur est la suivante:

„Art. 31. La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée.“

*Commentaire*

La numérotation diffère de celle proposée par le Conseil d'Etat, étant donné que les articles 5, 6, 15, 27, 29 et 30 nouveaux y ont été ajoutés au texte du Conseil d'Etat (cf. amendements 8 et 11).

*Amendement 23*

Il est ajouté un chapitre 10 nouveau libellé „Chapitre 10. Mise en vigueur“.

*Sans commentaire*

*Amendement 24*

Il est ajouté un article 32 nouveau dont la teneur est la suivante:

„Art. 32. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Mémorial, à l'exception de l'article 27 qui entrera en vigueur le troisième jour qui suit sa publication au Mémorial.“

*Sans commentaire*

\*

## TEXTE COORDONNE

### Chapitre 1. *Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*

**Art. 1er.** Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.

Aux fins de la présente loi, on entend par étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune.

Par étranger nouvel arrivant, il y a lieu d'entendre une personne immigrée au Luxembourg depuis moins de cinq ans.

**Art. 2.** Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé „le ministre“, un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé „OLAI“.

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers.

**Art. 3.** L'OLAI est autorisé à:

- gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;
- collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;
- promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.

**Art. 4.** Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'OLAI peut accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

**Art. 5.** L'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en oeuvre.

Le ministre soumet le projet de plan au Gouvernement pour approbation.

Le Gouvernement présentera une stratégie globale et déterminera des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations.

**Art. 6.** Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

L'OLAI est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.

### Chapitre 2. *Contrat d'accueil et d'intégration*

**Art. 7.** Un contrat d'accueil et d'intégration est proposé aux étrangers légalement domiciliés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.

**Art. 8.** Le contrat d'accueil et d'intégration contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration.

Il comprend, de la part de l'Etat, l'engagement d'assurer une formation linguistique et d'instruction civique ainsi que des mesures visant son intégration sociale et économique.

L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociétale.

Le contrat d'accueil et d'intégration est conclu pour une durée ne pouvant dépasser deux ans.

**Art. 9.** Les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration sont fixées par règlement grand-ducal.

**Art. 10.** L'OLAI est chargé d'élaborer un contrat type d'accueil et d'intégration, d'assurer sa gestion et d'encourager les étrangers à conclure un tel contrat avec l'Etat.

**Art. 11.** Préalablement à la conclusion d'un contrat d'accueil et d'insertion avec l'étranger, l'OLAI procède, ensemble avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, à une évaluation des compétences linguistiques.

**Art. 12.** Les étrangers ayant signé le contrat d'accueil et d'intégration sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration.

La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration.

### **Chapitre 3. Aides financières**

**Art. 13.** Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 2 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine:

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire;
- b) le type de participation financière de l'Etat;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a);
- d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

La participation de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

**Art. 14.** L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont à restituer au Trésor.

**Art. 15.** Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

## **Chapitre 4. Structures institutionnelles**

### Section 1. Conseil national pour étrangers

**Art. 16.** Il est créé un conseil national pour étrangers, appelé ci-après, le conseil.

**Art. 17.** Le conseil est un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Sur tous les projets que le Gouvernement juge utile de lui soumettre, il donne son avis dans les délais fixés par le Gouvernement. Il a le droit de présenter au Gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille. Il remettra au Gouvernement, qui le rendra public, un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg.

**Art. 18.** Le conseil comprend:

- vingt-deux représentants des étrangers;
- un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;
- un représentant du syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs (SYVICOL);
- quatre représentants des organisations patronales;
- quatre représentants des organisations syndicales les plus représentatives;
- deux représentants de la société civile.

Les membres du conseil sont nommés pour une durée de cinq ans par le ministre sur proposition:

- du Gouvernement en ce qui concerne les représentants des réfugiés au sens de la Convention de Genève et les représentants de la société civile;
- des organisations patronales pour ce qui est de leurs représentants;
- des organisations syndicales pour ce qui est de leurs représentants;
- des associations des étrangers régulièrement constituées et ayant une activité sociale, culturelle ou sportive ainsi que des associations oeuvrant, à titre principal, en faveur des étrangers, inscrites auprès de l'OLAI pour ce qui est des représentants des étrangers.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de désignation des représentants des étrangers ainsi que leur répartition par nationalité sur base de l'importance proportionnelle des diverses nationalités présentes au Luxembourg sans pour autant que le nombre maximal de représentants par nationalité puisse être supérieur à trois. L'importance proportionnelle est constatée par le dernier recensement de la population effectué par le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC).

Sept représentants de pays qui ne font pas partie de l'Union européenne seront obligatoirement membres du conseil.

Pour chaque membre du conseil il est nommé un suppléant. En cas de décès ou de démission d'un membre du conseil, son suppléant le remplace jusqu'au renouvellement du conseil. Le mandat individuel d'un représentant des étrangers prend fin hormis le cas de décès ou de démission, dès qu'il acquiert la nationalité luxembourgeoise.

**Art. 19.** Le président et le vice-président du conseil sont élus à la majorité des membres pour une durée de cinq ans. Leurs mandats sont renouvelables. Ils sont nommés par le ministre.

Le conseil se réunit au moins trois fois par an. Le président est tenu de convoquer le conseil chaque fois que le ministre ou six membres du conseil le demandent.

Le ministre et le directeur de l'OLAI peuvent assister aux réunions du conseil.

Les réunions du conseil ne sont pas publiques. Les rapports du conseil avec le Gouvernement et les autres autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre ou du directeur de l'OLAI.

Un fonctionnaire ou un employé de l'OLAI assume les fonctions de secrétaire.

Les membres du conseil ont droit à des jetons de présence dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Le secrétaire du conseil a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Les membres du conseil sont libérés de leur travail pour participer aux réunions du conseil avec compensation d'une éventuelle perte de salaire à fixer par le Gouvernement en conseil.

**Art. 20.** Le conseil peut instituer des commissions nécessaires à l'exécution de sa mission.

Ces commissions peuvent comprendre des personnes non membres du conseil nommées par le ministre sur proposition du conseil.

Le conseil peut, dans l'exercice de sa mission, appeler en consultation des représentants des administrations et des établissements publics ainsi que toute personne dont le concours, en raison de sa compétence ou de sa fonction, lui paraît utile pour l'exécution de sa mission.

**Art. 21.** Les modalités de fonctionnement, de délibération et de vote du conseil ainsi que les modalités de remplacement des membres empêchés d'exercer leur mandat seront déterminées par un règlement d'ordre intérieur qui sera transmis pour approbation au ministre.

#### Section 2. Commissions consultatives d'intégration

**Art. 22.** Dans toutes les communes, le conseil communal constituera une commission consultative d'intégration chargée globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère. Des résidents luxembourgeois et étrangers en font partie.

L'organisation et le fonctionnement de ces commissions sont fixés par règlement grand-ducal.

#### **Chapitre 5. Cadre du personnel de l'OLAI**

**Art. 23.** Le personnel de l'OLAI est placé sous l'autorité d'un directeur.

**Art. 24.** En dehors du directeur, le cadre du personnel de l'OLAI comprend les fonctions et emplois suivants:

- 1) Dans la carrière supérieure de l'administration:
  - des conseillers de direction première classe
  - des conseillers de direction
  - des conseillers de direction adjoints
  - des attachés de Gouvernement 1er en rang
  - des attachés de Gouvernement
- 2) Dans la carrière moyenne de l'administration:
  - a) des assistants d'hygiène sociale
  - b) des assistants sociaux
  - c) des infirmiers gradués
  - d) des éducateurs gradués
  - e) des inspecteurs principaux premier en rang
    - des inspecteurs principaux
    - des inspecteurs
    - des chefs de bureau
    - des chefs de bureau adjoints
    - des rédacteurs principaux
    - des rédacteurs
- 3) Dans la carrière inférieure de l'administration:
  - a) des premiers commis principaux
    - des commis principaux

- des commis
- des commis adjoints
- des expéditionnaires
- b) des infirmiers
- c) des éducateurs
- d) des artisans dirigeants
  - des premiers artisans principaux
  - des artisans principaux
  - des premiers artisans
  - des artisans
- e) des concierges surveillants principaux
  - des concierges surveillants
  - des concierges

Le cadre ci-dessus peut être complété par des stagiaires. L'OLAI peut en outre avoir recours au service d'employés et d'ouvriers de l'Etat.

Les engagements en exécution du présent article se font selon les besoins de l'OLAI et dans les limites des crédits budgétaires.

**Art. 25.** Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et de promotion qui ne sont pas fixées par la présente loi, sont déterminées par règlement grand-ducal.

Les candidats aux fonctions de directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration doivent remplir les conditions d'études requises pour l'admission à la carrière de l'attaché de Gouvernement. Ils sont dispensés de l'examen concours, du stage et de l'examen de fin de stage prévus à l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat.

**Art. 26.** Les nominations aux fonctions classées aux grades supérieurs au grade 8 sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres fonctions sont faites par le ministre.

### Chapitre 6. Dispositions budgétaires et financières

**Art. 27.** Par dépassement des limites fixées dans la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, le ministre est autorisé à procéder à l'engagement de 2 employés de la carrière supérieure (S) et de 5 agents de la carrière moyenne (D).

L'article 14 de la loi précitée concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et relatif au recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat est complété à l'alinéa correspondant au Commissariat du Gouvernement aux étrangers par l'ajout suivant:

Employés de la carrière S – 2

Employés de la carrière D – 5

### Chapitre 7. Dispositions modificatives

**Art. 28.** Les modifications et additions suivantes sont apportées à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat:

- a) L'annexe A Classification des fonctions - Rubrique I
  - „Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:
    - au grade 17 la mention „Commissariat du Gouvernement aux étrangers – commissaire du Gouvernement aux étrangers“ est remplacée par la mention „Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration – directeur“.
- b) L'annexe D - Détermination - Rubrique I
  - „Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:
    - Dans la carrière supérieure de l'administration:

grade 12 de la computation de la bonification d'ancienneté  
 au grade 17, sous l'énumération des commissaires du Gouvernement, la mention „aux étrangers“  
 est supprimée et remplacée sous l'énumération des directeurs par la mention „de l'Office luxem-  
 bourgeois de l'accueil et de l'intégration“.

Au numéro 9 de la section IV de l'article 22 la mention „le commissaire du Gouvernement aux  
 étrangers“ est remplacée par la mention „le directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de  
 l'intégration“.

**Art. 29.** L'article 34, alinéa 1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement  
 est modifié comme suit:

„Sans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs et de la police générale  
 et locale, les autorités communales et l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)  
 sont chargés du contrôle des logements.“

#### **Chapitre 8. Disposition transitoire**

**Art. 30.** Le Conseil national pour étrangers dans sa composition actuelle continuera à fonctionner  
 jusqu'à l'achèvement de son mandat actuel en 2010.

#### **Chapitre 9. Disposition abrogatoire**

**Art. 31.** La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché  
 de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée.

#### **Chapitre 10. Mise en vigueur**

**Art. 32.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au  
 Mémorial, à l'exception de l'article 27 qui entrera en vigueur le troisième jour qui suit sa publication  
 au Mémorial.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/09

**N° 5825<sup>9</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers  
au Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(11.7.2008)

Par dépêche du 19 juin 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat à la demande de la ministre de la Famille et de l'Intégration de 24 amendements au projet de loi sous rubrique. Le texte des amendements était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire et d'un texte coordonné du projet de loi.

La structure du projet amendé tient compte des observations du Conseil d'Etat figurant dans son avis du 20 mai 2008.

Le texte coordonné reprend le texte et la structure proposés par le Conseil d'Etat tout en y ajoutant en caractères soulignés les modifications apportées par le Gouvernement au libellé proposé par le Conseil d'Etat sous forme d'„amendements“. Ce procédé est assez inhabituel dans la mesure où plusieurs de ces „amendements“ (amendements 6, 7 et 9) sont identiques au texte initial du projet.

Les auteurs des amendements ont notamment maintenu dans le projet le plan d'action pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations ainsi que le rapport national sur l'accueil et l'intégration. La lutte contre les discriminations est également ancrée dans les attributions de l'OLAI alors que le Conseil d'Etat avait suggéré de maintenir cette mission exclusivement dans le giron du Centre pour l'égalité de traitement, un organisme spécialement créé à cet effet par la loi du 28 novembre 2006 portant: 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

\*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS***Amendement 1*

Selon cet amendement, l'„étranger“ est défini dans les mêmes termes que ceux figurant dans le projet de loi (*No 5802*) sur la libre circulation et l'immigration. La définition n'inclut dès lors plus la condition d'être légalement domicilié au pays. Le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

*Amendement 2*

Sans observation.

*Amendement 3*

Le Conseil d'Etat note une incohérence entre le texte proposé et le commentaire.

Selon le commentaire de l'amendement, le libellé proposé en remplacement du texte du projet tel que suggéré par le Conseil d'Etat viserait à souligner que les actions et moyens mis en œuvre par l'OLAI s'appliqueraient à tous les étrangers „légalement domiciliés au Luxembourg“. Or, suite au changement de la définition de l'étranger telle qu'elle figure dans le texte résultant de l'amendement 1, le terme „étranger“ vise également les étrangers séjournant au pays sans être munis de papiers en règle. Dans la mesure où il n'est probablement pas dans les intentions du Gouvernement de favoriser l'intégration de ce dernier groupe, le Conseil d'Etat, qui n'entend pas s'opposer à voir étendre les compétences de l'OLAI à tous les étrangers séjournant légalement au pays, suggère de compléter l'amendement par l'ajout du bout de phrase „légalement domiciliés au Grand-Duché de Luxembourg“.

#### *Amendement 4*

Tout en ayant accepté d'omettre l'article 27 du projet initial, le Gouvernement entend préciser par l'amendement sous avis que l'OLAI reste chargé, dans le cadre de sa mission légale de mise en œuvre et de coordination de la politique d'accueil et d'intégration, de la lutte contre les discriminations. Le libellé proposé restreint pour le moins indirectement les compétences de l'OLAI aux seules discriminations visant les étrangers. La portée très large de la définition de l'expression „lutte contre les discriminations“ ayant figuré dans le projet initial et incluant les discriminations pour raison de sexe, d'origine raciale ou ethnique, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, n'étant plus maintenue, le Conseil d'Etat peut s'accommoder de la référence proposée. Il y aurait toutefois lieu d'inclure la même restriction de la compétence de l'OLAI dans les futurs articles 5 et 6 du projet (amendements 6 et 7). Or, tant le plan d'action national pluriannuel que le rapport national que le Gouvernement juge opportun de maintenir dans le projet de loi évoquent globalement les „discriminations“ sans préciser celles qui sont visées. Le Conseil d'Etat propose dès lors de préciser dans les deux articles que seules sont visées les „discriminations en raison de leur origine“.

#### *Amendement 5*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées au sujet des articles 17 à 23 du projet initial. Il estime que les missions de l'OLAI, dans le contexte de l'assistance aux demandeurs de protection internationale, sont clairement circonscrites dans le cadre de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (articles 6(7); 22(4) et 67). Le Conseil d'Etat maintient dès lors sa position exprimée dans son avis du 20 mai 2008.

En tout état de cause, l'alinéa 2 de l'article 2 du projet, tel qu'il se trouve complété par les ajouts prévus aux amendements 3 à 5, est devenu un fourre-tout qui risque d'être inintelligible. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que sa clarté soit suffisamment assurée en remplaçant le bout de phrase „coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel,“ par les mots „coordination de la politique d'accueil et d'intégration, qui comprend la lutte contre les discriminations en raison des origines,“.

#### *Amendement 6*

Cet amendement consiste en fait à maintenir le libellé de l'article 5 du projet gouvernemental initial. Le Conseil d'Etat renvoie aux observations de son avis du 20 mai 2008 à l'endroit de l'article 5 du projet et s'oppose partant à l'amendement.

En ordre subsidiaire, il y aurait lieu de tenir compte de la proposition figurant *in fine* des observations à l'endroit de l'amendement 4.

#### *Amendement 7*

Cet amendement vise à maintenir l'article 6 du projet initial. Là encore le Conseil d'Etat renvoie à ses observations afférentes de son avis du 20 mai 2008. Sa position reste inchangée.

#### *Amendement 8*

Sans observation.

#### *Amendement 9*

Il est renvoyé aux observations figurant à l'endroit de l'examen de l'article 31 du projet initial.

*Amendements 10 à 17*

Sans observation.

*Amendement 18*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations dans son avis du 20 mai 2008 à l'endroit de l'article 24 du projet initial. Le Conseil d'Etat estime en effet que le pouvoir de contrôle ne devrait être exercé que pour apprécier la conformité du logement aux normes techniques en vigueur. L'intimité du domicile doit être préservée.

*Amendements 19 à 24*

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 juillet 2008.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/10

N° 5825<sup>10</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant l'accueil et l'intégration des étrangers  
au Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (17.9.2008).....	1
2) Texte coordonné.....	2

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(17.9.2008)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre deux amendements ainsi que, suite au changement de la numérotation des articles, le nouveau texte coordonné, tels que la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse les a adoptés dans sa réunion du 15 juillet 2008.

*Amendement 1*

Il est ajouté un article premier nouveau dont la teneur est la suivante:

**„Art. 1er.** La présente loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg.

Ne sont pas visés par l'alinéa 1er les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à l'exception de la disposition prévue à l'article 3, alinéa 2 relative à l'aide sociale.“

*Commentaire*

Le Conseil d'Etat voit une incohérence entre le texte proposé et le commentaire de l'amendement gouvernemental 3. Cet amendement, consistant à remplacer au second alinéa de l'article 2 les mots „de leur intégration“ par „d'intégration des étrangers“, a pour but de montrer clairement que les actions et moyens mis en œuvre par l'OLAI en dehors du contrat d'accueil et d'intégration proprement dit ne s'appliquent pas uniquement aux étrangers nouveaux arrivants.

Or, supposant qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de favoriser l'intégration des étrangers séjournant au pays sans être munis de papiers en règle, la Haute Corporation suggère d'ajouter les mots „légalement domiciliés au Grand-Duché de Luxembourg“ au texte de l'amendement 3, cette partie de phrase ayant figuré à l'article 1er initial, second alinéa, troisième tiret, dans la définition de la notion d'„étranger“.

La commission suit le Conseil d'Etat quant au fond, tout en précisant que c'est le séjour qui doit être régulier au lieu du domicile. Dans un souci de clarté et de lisibilité, un nouvel article premier définit le champ d'application de la loi.

*Amendement 2*

L'article 8 (article 7 initial, article 5 selon le Conseil d'Etat) est modifié comme suit:

„**Art. 8.** Un contrat d'accueil et d'intégration est proposé aux étrangers **séjournant** légalement domiciliés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.“

*Commentaire*

Il s'agit d'une simple adaptation qui découle de l'amendement 1.

\*

Copie de la présente est adressée pour information à Mme Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement et à Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Lucien WEILER

\*

**TEXTE COORDONNE**

**PROJET DE LOI**

**concernant l'accueil et l'intégration des étrangers  
au Grand-Duché de Luxembourg**

**Chapitre 1. Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration**

**Art. 1er.** La présente loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg.

Ne sont pas visés par l'alinéa 1er les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à l'exception de la disposition prévue à l'article 3, alinéa 2 relative à l'aide sociale.

**Art. 2.** Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.

Aux fins de la présente loi, on entend par étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune.

Par étranger nouvel arrivant, il y a lieu d'entendre une personne immigrée au Luxembourg depuis moins de cinq ans.

**Art. 3.** Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé „le ministre“, un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé „OLAI“.

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et

d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers.

**Art. 4.** L'OLAI est autorisé à:

- gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;
- collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;
- promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.

**Art. 5.** Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'OLAI peut accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

**Art. 6.** L'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre.

Le ministre soumet le projet de plan au Gouvernement pour approbation.

Le Gouvernement présentera une stratégie globale et déterminera des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations.

**Art. 7.** Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

L'OLAI est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.

## **Chapitre 2. Contrat d'accueil et d'intégration**

**Art. 8.** Un contrat d'accueil et d'intégration est proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.

**Art. 9.** Le contrat d'accueil et d'intégration contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration.

Il comprend, de la part de l'Etat, l'engagement d'assurer une formation linguistique et d'instruction civique ainsi que des mesures visant son intégration sociale et économique.

L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociétale.

Le contrat d'accueil et d'intégration est conclu pour une durée ne pouvant dépasser deux ans.

**Art. 10.** Les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration sont fixées par règlement grand-ducal.

**Art. 11.** L'OLAI est chargé d'élaborer un contrat type d'accueil et d'intégration, d'assurer sa gestion et d'encourager les étrangers à conclure un tel contrat avec l'Etat.

**Art. 12.** Préalablement à la conclusion d'un contrat d'accueil et d'insertion avec l'étranger, l'OLAI procède, ensemble avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, à une évaluation des compétences linguistiques.

**Art. 13.** Les étrangers ayant signé le contrat d'accueil et d'intégration sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration.

La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration.

### **Chapitre 3. Aides financières**

**Art. 14.** Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine:

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire;
- b) le type de participation financière de l'Etat;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a);
- d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

La participation de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

**Art. 15.** L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont à restituer au Trésor.

**Art. 16.** Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

### **Chapitre 4. Structures institutionnelles**

#### *Section 1. Conseil national pour étrangers*

**Art. 17.** Il est créé un conseil national pour étrangers, appelé ci-après le conseil.

**Art. 18.** Le conseil est un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Sur tous les projets que le Gouvernement juge utile de lui soumettre, il donne son avis dans les délais fixés par le Gouvernement. Il a le droit de présenter au Gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille. Il remettra au Gouvernement, qui le rendra public, un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg.

**Art. 19.** Le conseil comprend:

- vingt-deux représentants des étrangers;
- un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;
- un représentant du syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs (SYVICOL);

- quatre représentants des organisations patronales;
- quatre représentants des organisations syndicales les plus représentatives;
- deux représentants de la société civile.

Les membres du conseil sont nommés pour une durée de cinq ans par le ministre sur proposition:

- du Gouvernement en ce qui concerne les représentants des réfugiés au sens de la Convention de Genève et les représentants de la société civile;
- des organisations patronales pour ce qui est de leurs représentants;
- des organisations syndicales pour ce qui est de leurs représentants;
- des associations des étrangers régulièrement constituées et ayant une activité sociale, culturelle ou sportive ainsi que des associations œuvrant, à titre principal, en faveur des étrangers, inscrites auprès de l'OLAI pour ce qui est des représentants des étrangers.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de désignation des représentants des étrangers ainsi que leur répartition par nationalité sur base de l'importance proportionnelle des diverses nationalités présentes au Luxembourg sans pour autant que le nombre maximal de représentants par nationalité puisse être supérieur à trois. L'importance proportionnelle est constatée par le dernier recensement de la population effectué par le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC).

Sept représentants de pays qui ne font pas partie de l'Union européenne seront obligatoirement membres du conseil.

Pour chaque membre du conseil il est nommé un suppléant. En cas de décès ou de démission d'un membre du conseil, son suppléant le remplace jusqu'au renouvellement du conseil. Le mandat individuel d'un représentant des étrangers prend fin hormis le cas de décès ou de démission, dès qu'il acquiert la nationalité luxembourgeoise.

**Art. 20.** Le président et le vice-président du conseil sont élus à la majorité des membres pour une durée de cinq ans. Leurs mandats sont renouvelables. Ils sont nommés par le ministre.

Le conseil se réunit au moins trois fois par an. Le président est tenu de convoquer le conseil chaque fois que le ministre ou six membres du conseil le demandent.

Le ministre et le directeur de l'OLAI peuvent assister aux réunions du conseil.

Les réunions du conseil ne sont pas publiques. Les rapports du conseil avec le Gouvernement et les autres autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre ou du directeur de l'OLAI.

Un fonctionnaire ou un employé de l'OLAI assume les fonctions de secrétaire.

Les membres du conseil ont droit à des jetons de présence dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Le secrétaire du conseil a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Les membres du conseil sont libérés de leur travail pour participer aux réunions du conseil avec compensation d'une éventuelle perte de salaire à fixer par le Gouvernement en conseil.

**Art. 21.** Le conseil peut instituer des commissions nécessaires à l'exécution de sa mission.

Ces commissions peuvent comprendre des personnes non membres du conseil nommées par le ministre sur proposition du conseil.

Le conseil peut, dans l'exercice de sa mission, appeler en consultation des représentants des administrations et des établissements publics ainsi que toute personne dont le concours, en raison de sa compétence ou de sa fonction, lui paraît utile pour l'exécution de sa mission.

**Art. 22.** Les modalités de fonctionnement, de délibération et de vote du conseil ainsi que les modalités de remplacement des membres empêchés d'exercer leur mandat seront déterminées par un règlement d'ordre intérieur qui sera transmis pour approbation au ministre.

#### *Section 2. Commissions consultatives d'intégration*

**Art. 23.** Dans toutes les communes, le conseil communal constituera une commission consultative d'intégration chargée globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus

particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère. Des résidents luxembourgeois et étrangers en font partie.

L'organisation et le fonctionnement de ces commissions sont fixés par règlement grand-ducal.

### **Chapitre 5. Cadre du personnel de l'OLAI**

**Art. 24.** Le personnel de l'OLAI est placé sous l'autorité d'un directeur.

**Art. 25.** En dehors du directeur, le cadre du personnel de l'OLAI comprend les fonctions et emplois suivants:

1) Dans la carrière supérieure de l'administration:

- des conseillers de direction première classe
- des conseillers de direction
- des conseillers de direction adjoints
- des attachés de Gouvernement 1er en rang
- des attachés de Gouvernement

2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

- a) des assistants d'hygiène sociale
- b) des assistants sociaux
- c) des infirmiers gradués
- d) des éducateurs gradués
- e) des inspecteurs principaux premier en rang
  - des inspecteurs principaux
  - des inspecteurs
  - des chefs de bureau
  - des chefs de bureau adjoints
  - des rédacteurs principaux
  - des rédacteurs

3) Dans la carrière inférieure de l'administration:

- a) des premiers commis principaux
  - des commis principaux
  - des commis
  - des commis adjoints
  - des expéditionnaires
- b) des infirmiers
- c) des éducateurs
- d) des artisans dirigeants
  - des premiers artisans principaux
  - des artisans principaux
  - des premiers artisans
  - des artisans
- e) des concierges surveillants principaux
  - des concierges surveillants
  - des concierges.

Le cadre ci-dessus peut être complété par des stagiaires. L'OLAI peut en outre avoir recours au service d'employés et d'ouvriers de l'Etat.

Les engagements en exécution du présent article se font selon les besoins de l'OLAI et dans les limites des crédits budgétaires.

**Art. 26.** Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et de promotion qui ne sont pas fixées par la présente loi, sont déterminées par règlement grand-ducal.

Les candidats aux fonctions de directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration doivent remplir les conditions d'études requises pour l'admission à la carrière de l'attaché de Gouvernement. Ils sont dispensés de l'examen concours, du stage et de l'examen de fin de stage prévus à l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat.

**Art. 27.** Les nominations aux fonctions classées aux grades supérieurs au grade 8 sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres fonctions sont faites par le ministre.

### **Chapitre 6. Dispositions budgétaires et financières**

**Art. 28.** Par dépassement des limites fixées dans la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, le ministre est autorisé à procéder à l'engagement de 2 employés de la carrière supérieure (S) et de 5 agents de la carrière moyenne (D).

L'article 14 de la loi précitée concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et relatif au recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat est complété à l'alinéa correspondant au Commissariat du Gouvernement aux étrangers par l'ajout suivant:

Employés de la carrière S – 2

Employés de la carrière D – 5

### **Chapitre 7. Dispositions modificatives**

**Art. 29.** Les modifications et additions suivantes sont apportées à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat:

a) L'annexe A – Classification des fonctions – Rubrique I „Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

au grade 17 la mention „Commissariat du Gouvernement aux étrangers – commissaire du Gouvernement aux étrangers“ est remplacée par la mention „Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration – directeur“.

b) L'annexe D – Détermination – Rubrique I „Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

– Dans la carrière supérieure de l'administration:

grade 12 de la computation de la bonification d'ancienneté

au grade 17, sous l'énumération des commissaires du Gouvernement, la mention „aux étrangers“ est supprimée et remplacée sous l'énumération des directeurs par la mention „de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“.

Au numéro 9 de la section IV de l'article 22 la mention „le commissaire du Gouvernement aux étrangers“ est remplacée par la mention „le directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“.

**Art. 30.** L'article 34, alinéa 1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

„Sans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs et de la police générale et locale, les autorités communales et l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) sont chargés du contrôle des logements.“

### **Chapitre 8. Disposition transitoire**

**Art. 31.** Le Conseil national pour étrangers dans sa composition actuelle continuera à fonctionner jusqu'à l'achèvement de son mandat actuel en 2010.

**Chapitre 9. Disposition abrogatoire**

**Art. 32.** La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée.

**Chapitre 10. Mise en vigueur**

**Art. 33.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Mémorial, à l'exception de l'article 28 qui entrera en vigueur le troisième jour qui suit sa publication au Mémorial.

5825/11

**N° 5825<sup>11</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

---

**PROJET DE LOI**

**concernant l'accueil et l'intégration des étrangers  
au Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(21.10.2008)

Par dépêche du 17 septembre 2008, le Président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'Etat deux amendements parlementaires. Ces amendements, adoptés par la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse, étaient accompagnés d'un commentaire ainsi que d'un nouveau texte coordonné, tenant compte du changement de la numérotation des articles.

\*

Le Conseil d'Etat approuve l'amendement 1 qui tient compte de ses observations relatives au troisième amendement gouvernemental, tout en précisant que la loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché et non seulement à ceux y domiciliés.

Le Conseil d'Etat approuve également le libellé de l'amendement 2 modifiant l'article 8 (7 du projet initial).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 octobre 2008.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/12

N° 5825<sup>12</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI**

**concernant l'accueil et l'intégration des étrangers  
au Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE,  
DE L'EGALITE DES CHANCES ET DE LA JEUNESSE**

(30.10.2008)

La Commission se compose de: Mme Marie-Josée FRANK, Présidente-Rapportrice; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, MM. Eugène BERGER et Félix BRAZ, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Aly JAERLING et Jean-Paul SCHAAF, Membres.

\*

**1. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous examen a été déposé à la Chambre des Députés le 31 décembre 2007 par la Ministre de la Famille et de l'Intégration, Madame Marie-Josée Jacobs. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis

- de la Chambre de Commerce en date du 9 avril 2008;
- de la Chambre de Travail en date du 11 avril 2008;
- commun de l'APL, de l'ASTI, de la CCPL, de la FAEL, de la FNCTTFEL, de la fondation Caritas, du LCGB, de l'OGB-L, du SESOPI-CI et du SYPROLUX en date du 18 avril 2008;
- de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en date du 23 avril 2008;
- de la Chambre des employés privés en date du 9 mai 2008;
- du Conseil national pour étrangers en date du 27 mai 2008;
- du Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE a.s.b.l.) en date du 18 juin 2008.

Il a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 20 mai 2008. La Haute Corporation a encore rendu deux autres avis complémentaires en date du 11 juillet 2008 et du 21 octobre 2008.

Le projet de loi sous examen a été présenté aux membres de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse en date du 26 février 2008. A cette occasion, la Commission parlementaire a désigné Madame Marie-Josée Frank comme rapportrice du projet de loi. La Commission parlementaire a poursuivi ses travaux en date du 3 juin 2008. Au cours de cette réunion, les membres de la Commission parlementaire ont examiné le premier avis du Conseil d'Etat. Ils se sont également vus présenter une série d'amendements gouvernementaux par Madame la Ministre, amendements auxquels ils ont marqué leur accord et qui furent transmis au Conseil d'Etat en date du 19 juin 2008.

La Commission parlementaire s'est encore réunie en date du 15 juillet 2008 pour examiner l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 11 juillet 2008. A l'occasion de cette réunion, deux amendements parlementaires furent adoptés, amendements qui ont été avisés par le Conseil d'Etat en date du 21 octobre 2008.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné par la Commission parlementaire lors de sa réunion du 27 octobre 2008. Quant au présent rapport, il a été adopté par la Commission parlementaire lors de la réunion du 30 octobre 2008.

## 2. CONSIDERATIONS GENERALES

### 2.1. Objet et genèse du projet de loi sous rubrique

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de remplacer la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers et créer une base légale pour l'„*Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)*“, organisme destiné à remplacer l'actuel „*Commissariat du Gouvernement aux étrangers*“.

Une réforme de la législation nationale en matière d'accueil et d'intégration des étrangers s'impose au vu de l'évolution de l'immigration et des perspectives démographiques au Grand-Duché de Luxembourg.

Le Luxembourg est sans aucun doute le pays le plus ouvert de l'Union européenne voire du monde entier. Cette ouverture se manifeste tant au niveau des échanges commerciaux et économiques qu'au niveau démographique. Au 1er janvier 2008, le Luxembourg comptait près de 205.900 étrangers représentant quelque 42,6% de la population totale estimée à 483.800 personnes. Avec un tel taux, le Luxembourg est le pays avec le taux le plus élevé de personnes d'origine étrangère. Si le taux de fécondité national<sup>1</sup> est assez élevé par rapport au reste de l'Union européenne<sup>2</sup>, c'est grâce au taux de fécondité élevé parmi les étrangers<sup>3</sup>. Le nombre de nationaux est, quant à lui, stable depuis plus de 25 ans. Selon les projections du Statec, la population d'origine étrangère dépassera la population autochtone au cours des années 2020-2030. Cette situation s'est par ailleurs déjà réalisée à Luxembourg-Ville qui compte actuellement plus de 60% de résidents non luxembourgeois.

Sur le marché du travail, si notre économie a pu, au cours de ces dernières années et décennies puiser dans le formidable réservoir de main-d'œuvre que constitue la Grande Région – plus de 143.000 travailleurs franchissent tous les jours la frontière luxembourgeoise pour venir travailler dans notre pays – il est clair que le marché du travail ne saurait s'y ressourcer ad aeternam, nos pays voisins étant eux-mêmes confrontés à une démographie déficitaire et partant à un manque considérable de main-d'œuvre, manque qui risque de s'aggraver à l'avenir. Les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, qui ont par le passé fourni une partie importante de la main-d'œuvre luxembourgeoise, ne sont eux non plus à même de satisfaire la demande en main-d'œuvre du marché luxembourgeois, et ce pour les mêmes raisons que les pays de la Grande Région. A terme, si le Luxembourg souhaite garantir à ses citoyens une certaine prospérité économique, gage de paix et de cohésion sociales, il va falloir recruter la main-d'œuvre dans des contrées plus lointaines, en dehors des frontières de l'Union européenne. Or, l'arrivée de cette nouvelle génération d'immigrés rendra l'intégration autrement plus difficile et complexe que l'intégration des immigrants d'origine européenne, notamment en raison d'importantes différences d'ordre ethnique, religieux et culturel entre la population autochtone et assimilée et les nouveaux immigrants. Il est dès lors primordial de mettre sur pied une politique d'intégration moderne qui permette aux étrangers de s'insérer dans la société luxembourgeoise et éviter ainsi leur marginalisation. Une telle politique est nécessairement plus active et volontariste et doit avoir des objectifs à long terme. A défaut de quoi, il y a un réel risque de voir se créer des sociétés parallèles séparées, comme il en existe dans certains pays à forte immigration. L'existence simultanée de plusieurs sociétés parfaitement étanches mettra tôt ou tard à mal la cohésion sociale et partant la paix sociale.

Le projet de loi sous rubrique entend doter le Grand-Duché des moyens effectifs pour être en mesure de créer les conditions favorables à un accueil et une intégration réussis. Ce faisant, il ne fait que poursuivre les efforts accomplis en la matière depuis de nombreuses années et ayant pour objectif de faire naître dans la société un sentiment de confiance mutuelle et d'enrichissement réciproque entre autochtones et allochtones. Il matérialise la déclaration de politique générale de 2005, déclaration qui a tracé les axes de la politique en matière d'immigration et d'intégration en soulignant la nécessité de disposer „*d'une nouvelle loi sur l'immigration (...) et basée sur un concept plus volontariste de l'intégration*“. Parallèlement au projet de loi sous rubrique, d'autres projets de lois ont été élaborés afin de transposer la nouvelle orientation politique en matière d'immigration et d'intégration. Il en est ainsi

1 1,64 enfant/femme en 2006 d'après le Statec.

2 taux de fécondité moyen de l'Union européenne en 2004 1,50 enfant/femme, au Luxembourg le taux se situait à 1,70 enfant/femme (source [www.fr.wikipedia.org](http://www.fr.wikipedia.org)).

3 en 2006, le taux de fécondité parmi la population étrangère était de 1,79 contre 1,56 parmi la population de nationalité luxembourgeoise d'après le Statec.

du projet de loi 5802, devenu entre-temps la loi du 29 août 2008 portant notamment sur la libre circulation des personnes et l'immigration et abrogeant la loi modifiée du 28 mars 1972 relative à l'entrée et le séjour des étrangers, ou encore du projet de loi 5620 sur la nationalité luxembourgeoise, que la Chambre des Députés a adopté lors de sa séance du 15 octobre 2008, et dont l'innovation majeure consiste en la reconnaissance du principe de la double nationalité ou de la nationalité multiple en droit luxembourgeois. Le projet de loi sous rubrique fait ainsi partie d'un ensemble de projets ayant pour but de moderniser la législation luxembourgeoise afin de tenir compte de l'évolution de l'immigration et des perspectives démographiques.

Le Luxembourg n'est pas le seul pays à se préoccuper de trouver la meilleure manière d'intégrer les étrangers résidant sur son territoire. Il s'agit d'une tendance commune observée dans les autres pays de l'Union européenne voire d'une préoccupation européenne.

Même si les questions d'intégration, contrairement à celles relatives à l'immigration, sont de la compétence des États membres, les gouvernements européens ont décidé, lors du Conseil européen de Tampere en 1999, d'élaborer une politique commune dans le domaine de l'immigration dont le but serait de mettre en œuvre des mesures plus dynamiques destinées à garantir une meilleure intégration des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne. La décision des gouvernements telle que retenue à Tampere fut entérinée en 2004 avec l'adoption du programme de La Haye, lequel fixe des objectifs en vue du renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice dans l'Union européenne pour la période 2005-2010. L'Union européenne a avant tout un rôle de coordination ainsi que d'orientation comme le prouve la définition de principes de base communs de la politique d'intégration des immigrés, adoptés le 19 novembre 2004 par le Conseil „Justice et affaires intérieures“. L'Union européenne intervient également au niveau de l'information et de l'échange d'expériences. Le rapport annuel sur l'Immigration et l'intégration que la Commission rédige depuis 2004 ou encore le programme européen INTI<sup>4</sup> destiné à financer des actions préparatoires visant à promouvoir l'intégration dans les États membres de l'UE de personnes qui ne sont pas citoyennes d'un pays de l'UE, remplacé depuis 2007 par le Fonds européen d'intégration, en constituent des exemples patents. Un programme-cadre intitulé „Solidarité et gestion des flux migratoires“ pour la période 2007-2013 a été adopté. Il vise à améliorer la gestion des flux migratoires au niveau de l'Union européenne et à renforcer la solidarité entre les États membres. Son objectif est d'assurer une programmation pluriannuelle de l'Union européenne dans différents domaines tels que la gestion intégrée des frontières, la politique d'asile, d'intégration et de retour. Ce programme s'inscrit dans le prolongement des programmes FER<sup>5</sup>, voire ARGO et ODYSSEUS<sup>6</sup>, ainsi que des actions préparatoires INTI.

Sous les auspices de l'Union européenne, les politiques nationales en matière d'intégration ont de plus en plus tendance à converger. Si l'accueil des nouveaux immigrants constitue chez la grande majorité d'États la première phase du processus d'intégration donnant lieu à la mise en place d'un dispositif spécifique axé en priorité sur l'apprentissage de la langue et la connaissance des valeurs et institutions du pays d'accueil, il est évident que les programmes d'accueil et d'intégration ne sauraient suffire à eux seuls. Il est important de mettre l'accent sur des politiques de lutte contre les discriminations à l'embauche, dans l'accès à l'éducation ou au logement. Il ne suffit, en effet, pas d'accueillir les immigrés et de leur fournir les moyens nécessaires à leur intégration, encore faut-il que la société s'ouvre aux immigrés. C'est l'objectif des politiques anti-discriminatoires.

De nombreux États membres s'y sont attelés sous l'impulsion européenne comme en témoignent les deux directives adoptées en 2000 par le Conseil, à savoir la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail<sup>7</sup>. On peut encore citer dans ce contexte la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

4 Intégration des ressortissants de pays tiers.

5 Fonds européen pour les réfugiés.

6 ARGO est le programme d'action de coopération administrative dans le domaine des politiques d'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures couvrant la période 2002 à 2006 et qui a remplacé le programme ODYSSEUS qui avait instauré un programme de formation, d'échanges et de coopération dans les mêmes domaines, mais pour la période allant de 1998 à 2002.

7 Ces deux directives ont été transposées en droit luxembourgeois par la loi du 28 novembre 2006.

Cette directive précise les critères d'acquisition du statut de résident de longue durée en spécifiant que les Etats membres doivent mettre en œuvre les dispositions de cette directive sans faire de discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Les nombreuses expériences nationales et étrangères montrent que la réussite de l'intégration dépend du degré de réciprocité du processus d'intégration. Une bonne intégration est subordonnée au partage des efforts, des droits et devoirs entre l'immigré et l'Etat d'accueil.

Le projet de loi sous examen tient compte de ces expériences et de la nécessité d'agir à plusieurs niveaux. Il souligne le caractère réciproque du processus d'intégration et prévoit la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration qui reprend les engagements mutuels auxquels s'engagent l'Etat d'accueil et l'immigré. Le projet de loi met encore en évidence la nécessité d'allier à l'accueil des immigrés l'existence de mesures anti-discriminatoires en prévoyant parmi les missions de l'„*Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*“ la lutte contre les discriminations. Pour le détail, il est renvoyé au point suivant ainsi qu'au commentaire des articles.

## **2.2. Les éléments essentiels du projet de loi sous rubrique**

Afin de disposer d'un instrument efficace devant permettre au Gouvernement de mener une politique d'intégration réussie, les auteurs du projet de loi sous examen ont mis l'accent sur plusieurs points essentiels, à savoir:

### **2.2.1. Une définition de l'intégration**

La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ne définit pas ce que l'on doit entendre par „*intégration*“. Or, il a semblé utile aux auteurs du projet de loi sous rubrique de définir ce concept dans un texte législatif et de rappeler dans ce contexte que l'intégration vise un processus bilatéral où tant les étrangers que la société d'accueil doivent faire des efforts pour se rapprocher les uns les autres et vivre ensemble. Le projet de loi définit plus précisément l'intégration comme étant „*un processus à double sens par lequel l'étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil, qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche*“.

L'ouverture à l'altérité de l'autre et les échanges mutuels entre les individus d'une même société sont, comme l'ont prouvé tant les expériences nationales qu'étrangères, les conditions sine qua non d'une intégration réussie.

### **2.2.2. Un champ d'application large dépassant le cadre traditionnel de l'intégration**

Les auteurs du projet de loi sous examen ont également estimé utile d'élargir le champ d'application de la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, alors que l'intégration ne saurait se cantonner à leurs yeux au seul accueil des étrangers et à l'aide sociale dont ils peuvent, le cas échéant, bénéficier au moment de leur arrivée.

L'intégration des immigrés passe par la prévention et la lutte contre les comportements ou situations refusant aux étrangers l'égalité de traitement et l'égalité des chances, notamment en raison de leur origine raciale ou ethnique, de leur langue, de leur religion ou encore de leurs convictions. La lutte contre les discriminations est un élément essentiel de l'intégration quand bien même l'intégration et l'accueil demeureront les piliers de la politique en la matière.

### **2.2.3. La création d'un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration**

L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), que le projet de loi sous examen entend créer, est destiné à remplacer l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers dont la

dénomination est source de malentendus et d'interprétations erronées en raison de la connotation plutôt répressive attachée au terme de „*Commissariat*“. Il s'ensuit qu'il n'est pas toujours facile d'entrevoir la réelle fonction de cet organisme qui a pourtant une fonction extrêmement importante. Dans ce contexte, il a paru plus judicieux aux auteurs du projet de loi de remplacer le Commissariat du Gouvernement aux étrangers par un organe ayant une autre dénomination plus positive.

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations, conjointement avec les communes et les autres acteurs de la société civile. L'OLAI a également pour mission d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

L'OLAI est également autorisé à gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers, à collaborer avec d'autres organismes à la création et à la gestion de telles structures d'hébergement ou encore à promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement d'hébergements réservés au logement provisoire d'étrangers.

Ces missions correspondent grosso modo à celles d'ores et déjà exercées par le Commissariat du Gouvernement aux étrangers, à part celle relative à la lutte contre les discriminations qui revêt dans le contexte du projet de loi sous rubrique une place primordiale.

L'OLAI est chargé d'établir ensemble avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre.

A noter encore que le projet de loi sous examen prévoit des modifications importantes au niveau du personnel de l'OLAI. Si la loi modifiée de 1993 précitée prévoit dans le cadre du Commissariat du Gouvernement aux étrangers uniquement un Commissaire au niveau de la carrière supérieure et plusieurs assistants d'hygiène sociale ou assistants sociaux au niveau de la carrière inférieure, le présent projet de loi prévoit dans le cadre de l'OLAI des fonctions d'attaché, d'assistant d'hygiène sociale, d'assistant social, d'infirmier et d'infirmier gradué, d'éducateur et d'éducateur gradué, de rédacteur, d'expéditionnaire ou encore de concierge. Cette restructuration doit permettre à l'OLAI d'effectuer de manière plus efficace ses diverses missions.

#### ***2.2.4. La mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration***

Comme nous l'avons signalé précédemment, l'intégration est un processus dans lequel interviennent l'Etat, les communes, la société civile et les principaux concernés, les immigrés. Le contrat d'accueil et d'intégration, que le présent projet de loi entend mettre en place, en est l'expression la plus patente. Ce contrat, au demeurant facultatif, a pour but d'instaurer entre l'Etat luxembourgeois et les personnes qui désirent s'y installer durablement, une relation basée sur la confiance et des engagements réciproques. Il traduit la volonté des parties en cause, d'une part, de s'adapter au nouvel environnement et, d'autre part, de mettre en œuvre les mesures adéquates pour permettre une réelle intégration.

Un tel contrat est proposé à tout étranger qui séjourne légalement au Luxembourg et qui souhaite s'y maintenir de manière durable. Il contient les engagements réciproques de l'Etat et de l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration dans la société luxembourgeoise. L'Etat s'engage à assurer à l'étranger une formation linguistique et d'instruction civique ainsi qu'à prendre les mesures nécessaires visant son intégration sociale et économique. L'étranger, en contrepartie, s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens. Il s'engage surtout à participer à la vie sociale.

Le contrat d'accueil et d'intégration est purement facultatif, c'est-à-dire que s'il est proposé d'office aux étrangers, ceux-ci ne sont pas obligés de l'accepter. Il ne peut pas non plus être conclu pour une durée dépassant deux ans.

#### ***2.2.5. Une politique d'intégration basée sur la concertation***

La réussite de l'intégration et la lutte contre les discriminations dépendent de la volonté des autorités publiques de coordonner les stratégies et les opérations décidées en la matière. L'intégration ne saurait être l'apanage d'un seul ministère. Au contraire, chaque département ministériel est, en fonction de

ses propres attributions, l'artisan de l'intégration. L'intégration des étrangers est une responsabilité de tous. Le comité interministériel à l'intégration travaillera en étroite collaboration avec l'OLAI. Ensemble, ces deux structures vont établir un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations dont il a été déjà question sous le point 2.2.3.

Les actions qui y seront inscrites reflèteront les initiatives prises dans tous les domaines de compétence et constitueront un vaste éventail de politiques et d'objectifs communs qui implique la participation élargie de tous.

Le projet de plan d'action national est ensuite soumis par le ministre au Gouvernement pour approbation. Par ailleurs, le ministre adressera tous les cinq ans un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés. L'objectif de ce rapport, qui se base sur les contributions des différents ministères et administrations, est de présenter une vue globale de la situation des étrangers au Luxembourg et des mesures prises en vue de faciliter leur intégration.

Un tel rapport permettra de mettre au point les objectifs fixés en la matière et sera très utile lors de l'établissement des plans d'actions successifs. Il participera à rendre la politique d'intégration plus efficace.

A noter encore dans ce contexte qu'initialement les auteurs du projet de loi avaient songé à créer deux nouveaux organes consultatifs, à savoir un Cercle Interreligieux et un Haut Conseil à l'Intégration. Après discussions au Conseil de Gouvernement et échanges de vues avec la société civile, les auteurs du projet de loi sont parvenus à la conclusion que la mise en place de deux institutions nouvelles n'était pas opportune.

\*

### **3. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES**

Dans son avis du 9 avril 2008, la Chambre de Commerce a salué le projet de loi sous rubrique dans son principe qui donne un cadre plus global et plus cohérent à l'intégration des étrangers au Luxembourg. Elle a cependant regretté que le projet de loi n'aille pas plus loin dans ses ambitions, estimant notamment qu'il était temps d'engager une réflexion sur la suppression de toutes les barrières à l'électorat passif lors des élections communales.

La création d'un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration souligne, aux yeux de la Chambre de Commerce, l'accent mis par les rédacteurs du projet de loi sur l'intégration des étrangers. Pour la première fois en matière d'intégration des étrangers, il est reconnu que l'intégration est un processus synallagmatique. Tout en remarquant que l'intégration ne saurait être imposée mais tout au plus encouragée, la Chambre de Commerce a estimé que le présent projet de loi impose de facto à tout étranger désireux de s'installer durablement au Luxembourg de conclure un contrat d'accueil et d'intégration afin d'avoir l'assurance que son autorisation de séjour sera renouvelée. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce a insisté sur le caractère réellement facultatif de la conclusion d'un tel contrat. La Chambre de Commerce a semblé apprécier le fait que le projet de loi sous rubrique mette en avant le caractère transversal de l'intégration des étrangers.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a donné à considérer que l'intégration des étrangers doit être conçue dans la ligne d'une politique d'ensemble de notre société, englobant à la fois la politique d'immigration et celle de l'intégration, pour aboutir à l'assimilation par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la poursuite d'une politique cohérente et volontariste dans les domaines précités est indispensable pour assurer la cohésion sociale de tous ceux qui veulent faire partie de notre communauté luxembourgeoise. Elle a encore rappelé que l'immigration et l'intégration ont un coût et qu'il serait utile d'établir une étude appropriée pour déterminer les investissements rendus nécessaires en raison d'une augmentation de la population via l'immigration. Après avoir formulé une série de remarques et critiques par rapport au texte même du projet de loi sous rubrique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a marqué son accord avec le présent projet.

Dans son avis du 9 mai 2008, la Chambre des employés privés a salué formellement la démarche des auteurs du projet de loi sous examen et qui consiste à définir le concept d'intégration. Concernant la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration, la Chambre des employés privés a fait valoir

que si l'instauration d'un tel contrat présente l'avantage de procéder à la consécration explicite des droits et obligations respectifs des parties, il peut aussi constituer un procédé susceptible de dénoter une certaine suspicion envers les étrangers et permettre, le cas échéant, à l'Etat luxembourgeois de s'aménager des preuves pour se débarrasser plus facilement de sujets moins dociles.

Le Conseil national pour étrangers, tout en reconnaissant que le présent projet de loi est un engagement dans l'intérêt d'une meilleure politique d'immigration et d'intégration, a déploré, quant à lui, le peu de moyens y prévus pour la mise en œuvre de cette politique. Il a plaidé notamment pour le rassemblement au sein d'un seul ministère des principales attributions politiques et administratives en rapport avec l'immigration, l'accueil et l'intégration des étrangers ou encore la création d'un Haut Conseil à l'Immigration comme élément charnière entre le Conseil national pour les étrangers et les institutions et organes nationaux.

Le Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE) a salué la volonté du Gouvernement de réformer la loi modifiée de 1993 portant sur l'intégration des étrangers tout en formulant un certain nombre de remarques et critiques, dont certaines n'ont pas à proprement parler trait au texte du projet de loi sous rubrique. Le CLAE a ainsi réitéré son souhait, déjà exprimé dans le cadre du projet de loi 5802 portant sur la libre circulation et l'immigration, que toutes les questions relatives à la circulation, à l'immigration et à l'intégration soient centralisées sous la responsabilité d'un seul responsable politique au sein du Gouvernement. Paradoxalement, il s'est dit conscient que l'accueil et l'intégration des étrangers relèvent de la compétence de plusieurs Ministères pour conclure avec le souhait que les différents Ministères concernés fassent preuve d'une plus grande concertation. Le CLAE a regretté également le fait que le projet de loi sous rubrique ne soit pas accompagné d'une réforme en profondeur de la loi électorale. Le CLAE a énuméré ensuite une liste de recommandations relatives entre autres au fonctionnement de l'OLAI ou encore au contenu du contrat d'accueil et d'intégration.

Dans leur avis commun, l'APL, l'ASTI, la CCPL, la FAEL, la FNCTTFEL, la fondation CARITAS, le LCGB, l'OGB-L, le SESOPI-CI et le SYPROLUX ont eux aussi salué la volonté du législateur de mettre en place une politique explicite d'accueil et d'intégration. Ils ont approuvé le fait que le contrat d'accueil et d'intégration soit facultatif et ont donné à considérer que l'effort d'intégration d'une personne ne saurait se mesurer uniquement en fonction du respect ou non-respect des obligations figurant dans le contrat d'accueil et d'intégration. Le nouvel arrivant doit faire „naturellement“ d'autres efforts. Ils ont approuvé aussi le fait que le projet de loi sous rubrique entend responsabiliser davantage les communes en matière d'intégration.

\*

#### **4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX**

Le Conseil d'Etat a rendu un premier avis relatif au projet de loi sous rubrique en date du 20 mai 2008 dans le cadre duquel il a formulé une série de considérations générales avant d'examiner le projet de loi article par article.

Parmi les remarques d'ordre général, on peut relever la difficulté pour le Conseil d'Etat de comprendre pourquoi les questions d'immigration, d'intégration et de nationalité ont fait l'objet de plusieurs projets distincts, un tel compartimentage pouvant, aux yeux de la Haute Corporation, faire croire qu'il s'agit de domaines séparés.

Or, pour le Conseil d'Etat l'aspect „immigration“ et le volet „intégration“ sont liés au point qu'on aurait pu envisager de traiter ces deux aspects dans un projet de loi unique. Il a rappelé que dans son avis du 18 mars 2008 relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, il avait déjà opiné en ce sens et estimé que les deux législations devaient être élaborées ensemble puisqu'elles sont corollaires.

Concernant l'implication de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration dans la lutte contre les discriminations, le Conseil d'Etat a rappelé que d'autres instances, et plus particulièrement le Centre pour l'égalité de traitement, étaient déjà compétentes en la matière. Il a estimé qu'en investissant également l'OLAI de la lutte contre les discriminations, on risque de provoquer des confusions préjudiciables. A cela s'ajoute un éparpillement de ressources humaines et budgétaires. Le doublement des organismes ou services chargés de la lutte contre les discriminations comporte également le risque de favoriser des attitudes différentes voire antagonistes par rapport à une situation déterminée. Ce

danger est d'autant plus réel que les deux organismes ne disposeraient pas des mêmes compétences et du même statut. En effet, le Centre pour l'égalité de traitement est un organe indépendant, alors que le projet de loi sous rubrique propose de placer l'OLAI sous l'autorité du Ministre ayant dans ses attributions l'Intégration. Par ailleurs, l'OLAI disposerait de moyens bien plus développés que le Centre. Le Conseil d'Etat a encore estimé que la lutte contre les discriminations cadrerait mal avec ses autres missions, notamment avec sa mission de coordination de la politique d'accueil et d'intégration, mission qui s'adresse d'après le Conseil d'Etat principalement sinon exclusivement aux étrangers nouveaux arrivants.

Dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat a encore rappelé que notre pays a traditionnellement adopté un système d'intégration privilégiant l'intégration individuelle et ce par opposition au modèle anglo-saxon ou néerlandais qui mettent l'accent sur une intégration de type communautaire. Cette approche est maintenue voire renforcée par le projet de loi sous rubrique ce que est approuvé par le Conseil d'Etat. En effet, d'après celui-ci, la démarche des auteurs du projet de loi contribuera à éviter le spectre d'une dérive communautariste et de son corollaire, la juxtaposition de sociétés parallèles et cloisonnées. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a encore rappelé l'importance de l'élément familial en matière d'intégration, estimant que la contribution des femmes et des enfants à l'intégration des familles constitue un élément précieux qui ne doit pas être négligé. Il a encore souligné le caractère global de l'intégration qui comporte une multitude d'éléments. L'intégration est d'abord un processus et non pas prioritairement un résultat. L'approche contractuelle adoptée par les auteurs du projet de loi est certainement à la base de la cohésion sociale, pour le Conseil d'Etat il a cependant lieu d'éviter le risque de remplacer le droit à l'intégration par un devoir de s'intégrer voire une obligation de s'intégrer assortie de sanctions en cas de non-obtempération.

On peut encore noter que le Conseil d'Etat a proposé une nouvelle structure du texte du projet de loi sous examen, le texte gouvernemental manquant à ses yeux de clarté et de lisibilité. Il a proposé de supprimer toutes les dispositions dépourvues de contenu normatif et qui se limitent à une simple formulation d'objectifs ou de proclamations qui relèveraient plutôt de l'exposé des motifs.

Les auteurs du projet de loi ont décidé d'amender le texte initial du présent projet de loi afin de tenir compte des principales critiques et remarques formulées notamment par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2008.

Ils ont proposé un nouveau texte coordonné du projet de loi qui reprend largement la structure du texte tel que proposé par le Conseil d'Etat. Cette structure est celle du texte du projet de loi tel qu'annexé au présent rapport.

Quant au fond, ils ont repris plusieurs suggestions de texte du Conseil d'Etat. Le texte amendé diverge cependant du texte tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2008.

Ils ont ainsi maintenu la définition de l'„*étranger*“ dans le texte en alignant celle-ci à celle du projet de loi 5802 devenue la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Les auteurs du projet de loi ont aussi maintenu les dispositions relatives au plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations et celles concernant le rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers. Si les auteurs du projet de loi ont suivi le raisonnement de la Haute Corporation d'omettre les dispositions spécifiques sur la lutte contre les discriminations, dispositions qui figuraient dans le projet de loi initial, ils ont néanmoins tenu à faire figurer la lutte contre les discriminations parmi les missions de l'OLAI, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel de la politique d'intégration. In fine, les auteurs du projet de loi ont maintenu les dispositions relatives à la participation du Gouvernement à la construction des centres d'hébergement des demandeurs de protection internationale et les structures institutionnelles.

Pour le détail, il est renvoyé aux documents parlementaires 5825<sup>4</sup> et 5825<sup>6</sup> ainsi qu'au commentaire des articles.

\*

## 5. AVIS COMPLEMENTAIRES DU CONSEIL D'ETAT ET AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

Il est juste rappelé dans ce contexte que les amendements gouvernementaux du 19 juin 2008 ont été avisés par le Conseil d'Etat en date du 11 juillet 2008. Suite à cet avis, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a amendé à son tour le texte du projet de loi afin de tenir compte de plusieurs observations du Conseil d'Etat. Ce dernier a émis un deuxième avis complémentaire en date du 21 octobre 2008 dans lequel il marque son accord avec le projet de loi tel que nouvellement amendé.

Pour le détail, il est renvoyé aux documents parlementaires 5825<sup>9</sup>, 5825<sup>10</sup> et 5825<sup>11</sup> ainsi qu'au commentaire des articles.

\*

## 6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1er*

Cet article a été ajouté via amendements parlementaires au texte du projet de loi tel qu'amendé par les auteurs du projet de loi. Cet article définit le champ d'application du projet de loi sous rubrique.

Cet ajout doit être mis en relation avec l'amendement opéré par les auteurs du projet de loi au niveau de l'article 3<sup>8</sup> (amendement No 3). Conformément aux suggestions du Conseil d'Etat émises dans son premier avis du 20 mai 2008, les auteurs du projet de loi avaient regroupé les articles 2 à 4 initiaux, alors qu'ils traitaient de la création et des missions de l'OLAI en un seul article, l'article 2 dans la première version amendée. Ils avaient également suivi le Conseil d'Etat et avaient reformulé les dispositions relatives aux missions qui incombent à l'OLAI. Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat avait, en effet, critiqué le caractère vague et non normatif de la kyrielle de compétences reconues à l'OLAI au niveau de l'ancien article 4.

Le texte tel que suggéré par le Conseil d'Etat a été repris via amendements par les auteurs du projet de loi, sauf sur deux points dont un sera examiné au niveau de l'article 2 nouveau. Concernant le point qui nous intéresse dans l'immédiat, il échet de noter que les auteurs du projet de loi avaient jugé nécessaire de remplacer les mots „*de leur intégration*“ par ceux „*d'intégration des étrangers*“. A leurs yeux, la proposition de texte du Conseil d'Etat laissait supposer que l'OLAI n'aurait pour mission que de faciliter le processus d'intégration des étrangers nouveaux arrivants, alors que les actions et moyens mis en œuvre par l'office en dehors du contrat d'accueil et d'intégration proprement dit s'appliquent à l'ensemble des étrangers domiciliés légalement au Luxembourg.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a noté une incohérence entre le texte proposé et le commentaire. Il a donné à considérer que suite au changement opéré au niveau de la définition du terme „*étranger*“ (amendement gouvernemental No 1), celui-ci vise également les étrangers séjournant au pays sans être munis de papiers en règle. Le Conseil d'Etat, en supposant qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de favoriser l'intégration de ce dernier groupe de personnes, a proposé de compléter l'amendement par l'ajout du bout de phrase „*légalement domiciliés au Grand-Duché de Luxembourg*“.

Suivant le Conseil d'Etat quant au fond, la Commission parlementaire a décidé d'intégrer un nouvel article, l'article sous rubrique qui définit le champ d'application de la loi tout en précisant que c'est le séjour qui doit être régulier et non le domicile.

### *Article 2*

Cet article définit ce qu'il faut entendre par „*intégration*“. Il s'agit du texte tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Dans sa version initiale, l'article 1er du projet de loi déterminait l'objet de la future loi et définissait les notions substantielles de celle-ci.

Le Conseil d'Etat a, dans son avis du 20 mai 2008, estimé qu'il n'était ni utile ni nécessaire de développer dans le texte du projet de loi les objectifs visés par la loi en rappelant entre autres que le

<sup>8</sup> Article 2 dans le cadre de la première version amendée.

contenu de la loi résulte clairement de son intitulé. Il a également critiqué l'introduction d'un texte de loi par un article contenant des définitions. Si ce procédé peu habituel dans la tradition législative luxembourgeoise est entre-temps dans les mœurs sous l'influence de la législation européenne, le Conseil d'Etat a rappelé dans ce contexte que ce procédé doit être utilisé à bon escient et avec modération. Il est inutile de réserver une disposition pour des définitions, si ces définitions se contentent de donner aux termes visés la signification qu'ils ont habituellement.

Un tel procédé est, par ailleurs, également dangereux, s'il sert à donner à un terme courant un sens ou une portée qu'il n'a pas d'habitude.

A noter dans ce contexte que le projet de loi sous examen définissait, dans sa version originale, les notions d'accueil, d'intégration, d'étranger, de lutte contre les discriminations, d'aide sociale et de suivi des migrations.

Le Conseil d'Etat a proposé de supprimer l'article 1er initial et d'inclure la définition de l'intégration dans un alinéa de l'article 2 (1er selon le Conseil d'Etat) dont la teneur est la suivante:

*„Art. 1er. Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.*

*L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.“*

Les auteurs du projet de loi ont suivi le raisonnement du Conseil d'Etat et ont repris sa proposition de texte devenant l'article 1er dans la première version amendée et l'article 2 dans la présente version. Ils ont toutefois jugé utile d'ajouter au texte du Conseil d'Etat deux alinéas supplémentaires.

Les auteurs du projet de loi ont convenu qu'il était utile, afin d'éviter toute confusion quant au public cible, de maintenir une définition de l'„étranger“ dans le texte tout en l'alignant sur celle figurant dans le projet de loi No 5802 sur la libre circulation devenu entre temps la loi du 29 août 2008.

Les auteurs du projet de loi ont également estimé qu'il était plus judicieux de regrouper les définitions ayant trait à l'étranger au sens large dans un seul article. Partant de ce constat, ils ont préféré intégrer la définition du „nouvel arrivant“ que le Conseil d'Etat fait figurer à la fin de l'alinéa 2 de l'article 2, au niveau de la disposition sous rubrique moyennant l'ajout d'un alinéa 4.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2008, le Conseil d'Etat, constatant que la définition d'„étranger“ est la même que celle figurant dans le projet de loi sur la libre circulation et l'immigration et n'inclut dès lors plus la condition d'être légalement domicilié au pays, a approuvé l'amendement. Le regroupement de toutes les définitions ayant trait à l'étranger en un seul article n'a donné lieu à aucune observation de la part du Conseil d'Etat.

### Article 3

L'article sous rubrique a trait aux missions de l'OLAI.

Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a estimé qu'il serait plus judicieux de regrouper les dispositions figurant aux articles 2 à 4 initiaux en un seul article, alors qu'ils traitent de la création et des missions de l'OLAI, et d'omettre l'énumération des missions de l'OLAI (article 4 initial). Il a, par ailleurs, insisté, sous peine d'opposition formelle, sur la suppression des termes „principales“ et „notamment“ aux articles 3 et 4 du projet de loi initial, alors que ces termes annoncent une énumération non exhaustive des tâches et missions de l'OLAI.

Le Conseil d'Etat a rappelé qu'une administration ne saurait exercer des compétences autres que celles qui lui sont attribuées par la loi.

Le Conseil d'Etat a finalement fait une proposition de texte qui a été reprise par les auteurs du projet de loi, sauf que les mots „de leur intégration“ ont été remplacés par „d'intégration des étrangers“ et que la définition du nouvel arrivant a été incluse au niveau de l'article précédent. Il est renvoyé au commentaire des articles 1er et 2.

Les auteurs du projet de loi ont également réintégré via amendements la partie de phrase „dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel“ qui ne figurait pas dans la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Comme il a été souligné sous le point 4. du présent rapport, le Conseil d'Etat a critiqué dans son avis du 20 mai 2008 l'extension des compétences de l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers à la lutte contre les discriminations.

Le projet de loi dans sa version initiale prévoyait, en effet, à l'article 27 une disposition spécifique selon laquelle „*Dans sa mission de lutte contre les discriminations, l'OLAI prend les mesures d'information et de sensibilisation afin de mieux faire comprendre les questions liées aux discriminations et de développer la capacité à les prévenir.*“

Les auteurs du projet de loi sous rubrique ont suivi le Conseil d'Etat et ont omis les dispositions spécifiques contre les discriminations. Ils ont toutefois estimé nécessaire que la lutte contre les discriminations soit citée parmi les missions de l'OLAI. Il est rappelé que la lutte contre les discriminations est un élément essentiel de la politique d'intégration. Le Conseil d'Etat l'a, par ailleurs, lui-même confirmé dans son avis. L'OLAI a pour mission de développer une politique globale de prévention et de lutte contre les discriminations en concertation étroite avec le Centre pour l'égalité de traitement qui a une mission de conseil aux victimes de discriminations, mais qui émet en même temps des avis et recommandations à l'adresse du Gouvernement.

In fine, les auteurs du projet de loi ont encore ajouté au texte tel que suggéré par la Haute Corporation les mots suivants: „*et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection*“.

Le Conseil d'Etat a donné à considérer dans son avis complémentaire daté du 11 juillet 2008 que, compte tenu du fait que la portée très large de la définition de l'expression „*lutte contre les discriminations*“, telle qu'elle avait figuré dans le projet initial, n'était plus maintenue, il pouvait s'accommoder de la référence proposée. Il y aurait toutefois lieu d'inclure la même restriction de compétence de l'OLAI au niveau des articles 5 et 6<sup>9</sup> (articles 6 et 7 nouveaux). Or, tant le plan d'action national que le rapport national que le Gouvernement entend maintenir, évoquent globalement les „*discriminations*“ sans préciser celles qui sont visées. Le Conseil d'Etat a encore proposé de préciser dans ces deux articles que seules les „*discriminations en raison de leur origine*“ sont visées. A noter dès à présent que la Commission parlementaire n'a pas suivi le Conseil d'Etat sur ce dernier point et a maintenu le texte, tel qu'amendé par les auteurs du projet de loi, tant de l'article 5 et 6, devenus les articles 6 et 7 actuels.

Concernant l'ajout des mots suivants „*et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection*“, le Conseil d'Etat a renvoyé dans son avis complémentaire à ses observations formulées au sujet des articles 17 à 23 du projet initial et qui avaient trait à l'aide sociale. Dans son premier avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat avait estimé que les articles 17 à 23 n'avaient pas leur place dans une loi organisant l'intégration des étrangers en faisant valoir que les demandeurs de protection internationale sont en effet clairement exclus des mesures d'intégration aussi longtemps que leur situation n'est pas régularisée. L'OLAI garde certes des compétences dans ce domaine, mais ces attributions sont réglées par d'autres dispositions normatives. Pour le Conseil d'Etat, la matière est d'ores et déjà parfaitement réglementée par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ainsi que par le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale. Le Conseil d'Etat avait insisté dès son premier avis à voir supprimer les articles 17 à 23 du présent projet de loi pour voir incorporer les dispositions litigieuses dans le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 précité.

La Commission parlementaire a maintenu la référence aux demandeurs de protection internationale en donnant à considérer que l'aide sociale, qui peut être accordée à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes, constitue une aide différente de celle accordée aux demandeurs de protection internationale, de sorte que les deux aides doivent être énoncées et clairement distinguées.

#### Articles 4 et 5

Ces articles ont trait aux attributions de l'OLAI. Il s'agit des articles 25 et 26 du projet de loi initial. Dans son premier avis, le Conseil d'Etat a suggéré de compléter le chapitre 1er relatif à l'OLAI par l'insertion des dispositions figurant actuellement sous les articles 25 et 26 du projet de loi.

9 1ère version amendée.

L'article 4 autorise l'OLAI à gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers et à collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de telles structures. A noter qu'une disposition analogue était prévue par la loi modifiée de 1993 en vertu duquel le Commissariat du Gouvernement aux étrangers assure l'entretien des différentes structures d'hébergement pour étrangers, à savoir les centres d'accueil pour familles, les centres d'accueil pour célibataires ou encore les foyers gérés par des ONG.

Le texte sous rubrique autorise également l'OLAI à promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.

L'article 4 n'a fait l'objet d'aucune remarque particulière de la part du Conseil d'Etat.

L'article 5 vise les situations non spécialement couvertes par les lois et les règlements en vigueur. Il autorise l'OLAI, dans ces cas exceptionnels et dûment motivés, à accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

A noter que d'après l'article 26 initial, l'aide ponctuelle était accordée par le directeur de l'OLAI. Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a été d'avis qu'il fallait modifier le libellé de l'article sous rubrique, alors qu'il n'appartient pas au directeur de l'OLAI d'accorder des aides, mais que cette compétence incombe à l'OLAI.

La Commission parlementaire a suivi le raisonnement du Conseil d'Etat en intégrant, d'une part, les articles 25 et 26 au niveau du chapitre 1er à la suite de l'article 3 relatif aux missions de l'OLAI et en reprenant, d'autre part, la suggestion de libellé de l'article 5.

#### *Article 6*

Il s'agit de l'article 5 du projet de loi dans sa version initiale. Cet article concerne le plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations que l'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration.

Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a estimé que l'article 5 (initial) était à omettre dans son intégralité en faisant entre autres valoir qu'il est inutile de régler les détails de l'élaboration d'un plan d'action national dans un texte de loi et ceci d'autant plus que l'adoption d'un tel plan fait partie intégrante des missions du pouvoir exécutif. Il a aussi été d'avis qu'il est superfétatoire de prévoir dans le texte du projet de loi que le ministre soumet le projet de plan pour approbation au Gouvernement. Quant au 3e alinéa relatif à la présentation de la stratégie globale et à la détermination des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations, il l'a jugé trop vague et sans caractère normatif.

La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des Chances a cependant décidé de maintenir cette disposition et ce en raison de la nécessité qu'il y a de souligner l'importance accordée au plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations, plan qui devra arrêter les mesures spécifiques et les orientations et priorités en matière de politique d'accueil et d'intégration.

Le Conseil d'Etat s'est opposé au maintien de l'article sous rubrique. Il a en ordre subsidiaire rappelé les observations qu'il a formulées à l'encontre de l'article 3 et suggéré de préciser que seules les discriminations en raison de leur origine étaient visées. La Commission parlementaire, n'ayant pas suivi la proposition de précision du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 3, n'a pas non plus suivi celle à l'égard de l'article sous rubrique.

#### *Article 7*

Cet article reprend les dispositions de l'article 6 du projet de loi initial. Il prévoit que le ministre adresse tous les cinq ans un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Ce rapport, qui se base sur les contributions des différents ministères et administrations, est censé présenter une vue globale sur la situation des étrangers au Grand-Duché et doit servir à la fois de bilan et permettre des évaluations sur la réalisation de mesures fixées par le plan national d'action.

Aux yeux du Conseil d'Etat, la mission de l'OLAI telle qu'elle résulte de l'article sous rubrique se recoupe partiellement avec celle visée dans la loi du 28 novembre 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Il a encore donné à considérer qu'il n'est nul besoin d'une disposition législative spécifique pour per-

mettre l'élaboration d'un rapport à l'adresse de la Chambre des Députés. In fine, l'établissement d'un rapport gouvernemental quinquennal, à côté du rapport d'activité annuel obligatoire pour tous les ministres, ne présente a priori aucune plus-value, de sorte que l'article sous rubrique est à omettre selon la Haute Corporation.

Dans la mesure où le rapport, dont l'utilité n'est pas mise en doute par le Conseil d'Etat, permet de dresser le bilan, de faire une évaluation et ainsi de servir à l'établissement du prochain plan d'action, la Commission parlementaire a jugé utile de maintenir ledit article contrairement aux suggestions du Conseil d'Etat.

#### Article 8

Cet article constitue une disposition essentielle du projet de loi sous rubrique dans la mesure où il introduit le contrat d'accueil et d'intégration en droit luxembourgeois. Il reprend les dispositions des anciens articles 7 et 8 qui se retrouvent ainsi regroupés en un seul article.

Le but de ce contrat est de rendre accessible et accueillant aux étrangers l'environnement social, économique, politique et culturel du Grand-Duché de Luxembourg. Il doit permettre de cerner les besoins, les perceptions, les motivations et les attentes des personnes concernées et de déterminer le contexte dans lequel vivent les autochtones.

Il est rappelé dans ce contexte que les mesures d'intégration ne concernent que les étrangers qui entendent se maintenir durablement au Grand-Duché.

Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a approuvé la mise en place d'un tel contrat à condition toutefois qu'il s'agisse bien d'un „*contrat*“, c'est-à-dire d'un accord, et non d'une règle imposée dès le départ, et que les engagements des deux parties soient équilibrés. Aux yeux du Conseil d'Etat, le projet de loi sous rubrique manque de précision en ce qui concerne notamment les engagements de l'Etat.

Il s'est aussi posé toute une série de questions ayant entre autres trait à la manière dont le ministère de la Famille, sinon l'OLAI, entend connaître les personnes visées et envisage de les contacter. Le Conseil d'Etat s'est notamment demandé, si l'OLAI n'aurait pas accès à la banque de données du ministère de l'Immigration et dans ce cas, s'il n'y aurait pas lieu de clarifier la question de savoir si l'OLAI disposera alors d'un simple accès, d'un accès répété ou s'il est envisagé d'installer une interconnexion entre les banques de données. Il a encore donné à considérer que dans cette dernière hypothèse (interconnexion des banques de données), une autorisation dans le cadre de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel s'impose, à moins que l'interconnexion soit introduite par cette loi, ce qui n'est actuellement pas envisagé par le projet de loi sous avis.

La Commission parlementaire ayant ajouté un nouvel article 1er disposant que: „*Art. 1er. La présente loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg.*“, elle a également modifié via amendement le libellé de l'article sous rubrique en ce sens qu'elle a remplacé les termes „*légalement domiciliés*“ par ceux de „*séjournant légalement*“. Cette adaptation découle de l'adaptation effectuée au niveau de l'article 1er.

#### Article 9

Cet article définit le contenu du contrat d'accueil et d'intégration.

Dans sa version initiale, la disposition sous rubrique se limitait à énoncer que le contrat contiendra „*des engagements réciproques pour l'Etat et les étrangers en vue d'organiser et de faciliter leur intégration*“. Le Conseil d'Etat a regretté cette absence de précision tout en remarquant que l'article 11 (initial) fournissait un complément d'information, celui-ci prévoyant que l'OLAI propose, en collaboration avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale. Le Conseil d'Etat a encore noté que d'après l'exposé des motifs du projet de loi, un accent particulier est mis sur l'intégration socio-économique des migrants. Or, cet objectif ne ressortirait pas du texte même du projet de loi. Finalement, le Conseil d'Etat a suggéré de prévoir dans la loi une durée maximale pour le contrat d'accueil et d'intégration qui ne devrait pas dépasser deux ans.

La Commission parlementaire a fait sienne la proposition de texte telle que suggérée par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2008. A noter que cette proposition, partant le texte actuel, reprend l'alinéa 2 de l'article 11 initial.

#### Article 10

Il appartient à un règlement grand-ducal de fixer les conditions d'application et les modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration. Il s'agit de l'article 13 initial du projet de loi.

Le contenu du contrat d'accueil et d'intégration sera fixé par l'OLAI conformément à l'article suivant. Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat s'en est étonné, tout en reconnaissant qu'il est difficile de déterminer le contenu de ce type d'instrument forcément variable selon chaque cas individuel. Il a suggéré, en tout état de cause, que les éléments essentiels du contenu susceptibles de figurer dans le contrat d'accueil et d'intégration soient également fixés dans le règlement grand-ducal, tout en estimant que les lignes directrices incluses sur sa proposition au niveau de l'article 9 devraient permettre de combler en partie une telle lacune.

#### Article 11

L'article 11 concerne l'élaboration d'un contrat type d'accueil et d'intégration. Il s'agit de l'article 10 initial. L'OLAI est chargé de l'élaboration de ce contrat type. Dans la mesure où l'on conçoit difficilement que le contrat à conclure entre l'étranger et l'Etat luxembourgeois fasse l'objet de négociations entre parties, ce contrat type constituera aux yeux du Conseil d'Etat en fait un contrat qu'il est convenu d'appeler en droit civil „*contrat d'adhésion*“.

#### Article 12

Il s'agit de l'article 10, alinéa 1er initial.

L'article 10 initial prévoyait que „*Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, l'OLAI procède, ensemble avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à une évaluation des compétences linguistiques des étrangers et propose en collaboration avec ce dernier une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale.*“.

Le Conseil d'Etat a estimé que cet article devait être modifié suite au transfert d'une partie de son contenu au niveau de l'article 9. L'évaluation des compétences linguistiques devra d'ailleurs, de l'avis du Conseil d'Etat, précéder la signature du contrat d'accueil et d'intégration. Les objectifs concrets dudit contrat à signer dépendront en effet du résultat de cette évaluation. La Haute Corporation a proposé un nouveau libellé de l'article sous rubrique, libellé qui a été repris par la suite par les auteurs du projet de loi.

#### Article 13

Cet article concerne les conséquences de la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration. Les étrangers qui ont accepté de signer un tel contrat sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration. Le fait qu'un contrat ait été signé sera également pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration.

Le Conseil d'Etat a estimé à cet égard qu'il est absolument nécessaire de prendre en considération dans le cadre de l'appréciation du degré d'intégration également d'autres critères tels que l'engagement dans la vie sociale, des efforts éducatifs entrepris pour l'intégration des enfants, la participation active à la vie économique, l'absence de signalement de comportements ayant troublé l'ordre public. Le Conseil d'Etat a proposé un nouveau libellé pour l'alinéa 2 de l'article 2, afin que celui-ci contienne une référence à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Cette proposition n'a pas été suivie.

#### Articles 14 à 16

Ces articles ont trait aux aides financières. Initialement, cette matière était traitée aux niveaux des articles 29 à 31. Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a suggéré que les dispositions relatives à l'aide financière suivent celles concernant le contrat d'accueil et d'intégration.

Les articles 14 et 15 sont calqués sur les articles 11 et 12 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Ils règlent l'attribution des aides financières aux communes et aux organismes du secteur privé pour la réalisation des mesures d'intégration.

Initialement, le projet de loi prévoyait que l'Etat pouvait accorder les différents soutiens financiers. Le Conseil d'Etat a jugé préférable que l'autorisation émane du Gouvernement, alors qu'il n'appartient pas au législateur, en tant qu'un des pouvoirs de l'Etat, d'habiliter celui-ci à effectuer une dispense

dans la mesure où l'exécution des lois appartient au pouvoir exécutif. Cette proposition a été reprise par les auteurs du projet de loi.

L'article 16 autorise le Gouvernement à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics.

Dans la mesure où pour le Conseil d'Etat le volet relatif aux demandeurs de protection internationale ne devrait pas figurer dans une loi traitant de l'intégration, celui-ci a proposé d'omettre cet article sinon de l'inclure au niveau de la loi susmentionnée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et dans les règlements d'application de cette loi.

L'article a été maintenu, sauf que la référence à l'Etat a été redressée, par analogie avec les articles 14 et 15 précédents.

#### *Articles 17 à 23*

Ces articles ont trait au Conseil national pour étrangers et aux Commissions consultatives d'intégration à créer dans toutes les communes. Il s'agit des articles 33 à 39 initiaux du projet de loi sous rubrique. A noter que la disposition qui prévoyait l'institution d'un Comité interministériel, l'article 32 initial, a été supprimée suite à l'opposition formelle dont elle a fait l'objet. En effet, le Conseil d'Etat, dans son avis du 20 mai 2008, a donné à considérer que cette disposition n'était pas conforme à l'article 76 de la Constitution qui dispose que „*le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement [...]*“. Le Conseil d'Etat a suggéré de faire abstraction de cette disposition dans le cadre du présent projet de loi et de fixer les attributions dudit comité interministériel via règlement grand-ducal. Les auteurs du projet de loi, lors de l'adoption de la première version amendée du texte du projet de loi sous rubrique, ont suivi le Conseil d'Etat.

A noter encore que le Conseil d'Etat, dans son avis du 20 mai 2008, avait suggéré de regrouper les dispositions relatives au Conseil national pour étrangers et celles relatives aux Commissions consultatives d'intégration à la suite de celles ayant trait aux aides financières. Les auteurs ont estimé opportun de regrouper les dispositions en question dans des sections, conformément à ce que le projet de loi initial prévoyait. Ainsi, le Chapitre 4 est divisé en deux sections: „*Section 1. Conseil national pour étrangers*“ et „*Section 2. Commissions consultatives d'intégration*“.

La modification principale apportée au Conseil national pour étrangers par rapport à ce qui est prévu dans l'actuelle loi modifiée du 27 juillet 1993 réside au niveau des dispositions relatives à sa composition. Le nombre de représentants étrangers est porté de quatorze à vingt-deux et la durée du mandat des membres du Conseil est prolongée de trois à cinq ans. Le Conseil national des étrangers se compose à côté de représentants des étrangers, d'un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de représentants des organisations patronales, de représentants des organisations syndicales les plus représentatives, de représentants de la société civile ainsi que d'un représentant du SYVICOL. Les membres du Comité interministériel à l'intégration ne font plus partie du Conseil national. A noter que le projet de loi initial ne prévoyait pas que le Conseil national pour étrangers puisse comporter un membre du SYVICOL. Les auteurs du projet de loi ont, lors de l'adoption de la première série d'amendements gouvernementaux, ajouté un représentant du SYVICOL parmi les membres du Conseil national pour étrangers. Ce faisant, ils ont fait droit à la demande formulée par le SYVICOL qui a insisté dans son avis du 5 mai 2008 à ce que les communes, par son intermédiaire, continuent à être représentées au sein de cet organe.

Le Conseil d'Etat a été d'avis que, dans la mesure où la loi traitant de l'intégration des étrangers vise essentiellement les étrangers non communautaires, il y aurait lieu de réserver un quota conséquent, au moins sept. Les auteurs du projet de loi ont suivi le raisonnement de la Haute Corporation et ont amendé le texte initial en conséquence. Sont dès lors obligatoirement membres du Conseil sept représentants de pays ne faisant pas partie de l'Union européenne.

A noter pour être complet que le Conseil d'Etat a approuvé les changements apportés par le texte sous rubrique qui permettent d'améliorer la représentation dudit Conseil et contribueront à une meilleure prise en compte des activités de cette institution qui a fait ses preuves par le passé.

Le Conseil d'Etat s'est cependant opposé à la possibilité donnée à la Chambre des Députés par l'ancien article 34 de demander directement au Conseil national pour étrangers des avis et des rapports. Le Conseil d'Etat s'est encore opposé à voir créer une quelconque obligation de demander un avis au

Conseil national pour étrangers pour tous les projets. Pareille formulation risquerait d'engendrer des problèmes de légalité en cas d'omission.

L'actuel article 18 ne se réfère plus à la Chambre des Députés, seul le Gouvernement peut demander au Conseil national pour étrangers d'étudier les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. La deuxième phrase dudit article a été modifiée, de sorte que le Conseil national pour étrangers ne donne plus ipso facto un avis sur tous les projets relatifs à la politique de l'intégration en faveur des étrangers, un tel avis étant uniquement donné pour tous les projets que le Gouvernement juge utile de soumettre au Conseil national pour étrangers.

A noter encore que l'article 23 institue dans chaque commune une Commission consultative d'intégration, qui est obligatoire, quel que soit le nombre d'étrangers y résidant.

#### *Articles 24 à 27*

Il s'agit des anciens articles 40 à 44. Ces articles fixent le cadre du personnel de l'OLAI. La direction de l'OLAI est confiée à un directeur. Le personnel de l'OLAI se compose de fonctionnaires, ainsi que d'employés et d'ouvriers de l'Etat. Les auteurs du projet de loi ont renoncé à prévoir un nombre précis de postes pour chaque fonction, entre autres parce qu'il n'est guère possible de déterminer d'ores et déjà le cadre du personnel ou encore parce que le nombre de postes accordés à un département de l'administration gouvernementale ou à un service est déterminé annuellement lors de la préparation du projet de budget.

Conformément aux suggestions du Conseil d'Etat contenues dans son avis du 20 mai 2008, les auteurs du projet de loi ont, au moment de l'adoption des amendements gouvernementaux, supprimé la mention du directeur figurant sous le point 1) de l'article 41 devenant l'actuel article 25. Ils ont également fait abstraction sub 2e), 3b), 3c), 3d) et 3e) des mentions relatives aux examens de promotion, puisque ces examens sont de toute façon régis par la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat.

#### *Article 28*

Cet article comporte des dispositions budgétaires et financières. Il a été ajouté au présent projet de loi par les auteurs du présent texte. L'OLAI ne saurait assumer ses missions telles qu'inscrites dans le présent projet de loi sans renforcement du personnel. Il est dès lors utile de prévoir l'engagement de plusieurs agents, tant de la carrière supérieure que moyenne. Par ailleurs, l'OLAI veut se donner la possibilité d'engager des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, en raison de la population hétéroclite à accueillir et à suivre.

#### *Articles 29 et 30*

Ces articles ont trait aux dispositions modificatives. Les auteurs du projet de loi ont ajouté un chapitre nouveau intitulé „*Chapitre 7. Dispositions modificatives*“ comprenant les articles sous rubrique. Il s'agit de l'article 24 du Conseil d'Etat (article 44 du projet de loi initial) devenu l'article 29 du texte tel qu'amendé et de l'article 30 nouveau.

Les auteurs du projet de loi ont, en effet, jugé nécessaire de modifier l'article 34, alinéa 1er de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et de prévoir que l'OLAI puisse contrôler, ensemble avec d'autres autorités publiques, les logements mis à disposition des étrangers.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a rappelé sa position en la matière, à savoir que le contrôle ne devrait être effectué que pour apprécier la conformité du logement aux normes techniques en vigueur. L'intimité du domicile doit être préservée.

#### *Article 31*

Cet article transitoire prévoit que le Conseil national pour étrangers continuera à fonctionner dans sa conception actuelle jusqu'à l'achèvement de son mandat actuel en 2010. Cette disposition a été ajoutée via amendements gouvernementaux.

#### *Article 32*

Cet article vient abroger la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

Il s'agit de l'article 45 du projet de loi initial. A noter que cette disposition prévoyait non seulement l'abrogation de la loi modifiée du 27 juillet 1993 précitée, mais aussi que tous les règlements grand-ducaux pris sur la base de cette loi allaient continuer à sortir leurs effets tant qu'ils n'auraient pas été remplacés. Le Conseil d'Etat, à juste titre, a estimé qu'une telle disposition était superfétatoire au regard de la jurisprudence de la Cour administrative, d'après laquelle les actes réglementaires pris sur base de l'ancienne loi restent en vigueur dans la mesure où la nouvelle loi continuera à leur assurer une base légale suffisante, ce qui est le cas en l'espèce.

La Commission parlementaire a suivi le raisonnement du Conseil d'Etat et a repris sa suggestion de texte.

#### *Article 33*

Cet article concerne l'entrée en vigueur de la présente loi. Il ne soulève aucune observation particulière.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5825 dans la teneur qui suit:

\*

### **TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

#### **PROJET DE LOI**

#### **concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**

#### ***Chapitre 1. Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration***

**Art. 1er.** La présente loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg.

Ne sont pas visés par l'alinéa 1er les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à l'exception de la disposition prévue à l'article 3, alinéa 2 relative à l'aide sociale.

**Art. 2.** Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.

Aux fins de la présente loi, on entend par étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune.

Par étranger nouvel arrivant, il y a lieu d'entendre une personne immigrée au Luxembourg depuis moins de cinq ans.

**Art. 3.** Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé „le ministre“, un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé „OLAI“.

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers.

**Art. 4.** L'OLAI est autorisé à:

- gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;
- collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;
- promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.

**Art. 5.** Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'OLAI peut accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

**Art. 6.** L'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre.

Le ministre soumet le projet de plan au Gouvernement pour approbation.

Le Gouvernement présentera une stratégie globale et déterminera des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations.

**Art. 7.** Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

L'OLAI est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.

## **Chapitre 2. Contrat d'accueil et d'intégration**

**Art. 8.** Un contrat d'accueil et d'intégration est proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.

**Art. 9.** Le contrat d'accueil et d'intégration contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration.

Il comprend, de la part de l'Etat, l'engagement d'assurer une formation linguistique et d'instruction civique ainsi que des mesures visant son intégration sociale et économique.

L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociale.

Le contrat d'accueil et d'intégration est conclu pour une durée ne pouvant dépasser deux ans.

**Art. 10.** Les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration sont fixées par règlement grand-ducal.

**Art. 11.** L'OLAI est chargé d'élaborer un contrat type d'accueil et d'intégration, d'assurer sa gestion et d'encourager les étrangers à conclure un tel contrat avec l'Etat.

**Art. 12.** Préalablement à la conclusion d'un contrat d'accueil et d'insertion avec l'étranger, l'OLAI procède, ensemble avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, à une évaluation des compétences linguistiques.

**Art. 13.** Les étrangers ayant signé le contrat d'accueil et d'intégration sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration.

La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration.

### Chapitre 3. Aides financières

**Art. 14.** Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine:

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire;
- b) le type de participation financière de l'Etat;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a);
- d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

La participation de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

**Art. 15.** L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont à restituer au Trésor.

**Art. 16.** Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

### Chapitre 4. Structures institutionnelles

#### Section 1. Conseil national pour étrangers

**Art. 17.** Il est créé un conseil national pour étrangers, appelé ci-après le conseil.

**Art. 18.** Le conseil est un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Sur tous les projets que le Gouvernement juge utile de lui soumettre, il donne son avis dans les délais fixés par le Gouvernement. Il a le droit de présenter au Gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille. Il remettra au Gouvernement, qui le rendra public, un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg.

**Art. 19.** Le conseil comprend:

- vingt-deux représentants des étrangers;
- un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;
- un représentant du syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs (SYVICOL);
- quatre représentants des organisations patronales;
- quatre représentants des organisations syndicales les plus représentatives;
- deux représentants de la société civile.

Les membres du conseil sont nommés pour une durée de cinq ans par le ministre sur proposition:

- du Gouvernement en ce qui concerne les représentants des réfugiés au sens de la Convention de Genève et les représentants de la société civile;
- des organisations patronales pour ce qui est de leurs représentants;
- des organisations syndicales pour ce qui est de leurs représentants;
- des associations des étrangers régulièrement constituées et ayant une activité sociale, culturelle ou sportive ainsi que des associations œuvrant, à titre principal, en faveur des étrangers, inscrites auprès de l'OLAI pour ce qui est des représentants des étrangers.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de désignation des représentants des étrangers ainsi que leur répartition par nationalité sur base de l'importance proportionnelle des diverses nationalités présentes au Luxembourg sans pour autant que le nombre maximal de représentants par nationalité puisse être supérieur à trois. L'importance proportionnelle est constatée par le dernier recensement de la population effectué par le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC).

Sept représentants de pays qui ne font pas partie de l'Union européenne seront obligatoirement membres du conseil.

Pour chaque membre du conseil il est nommé un suppléant. En cas de décès ou de démission d'un membre du conseil, son suppléant le remplace jusqu'au renouvellement du conseil. Le mandat individuel d'un représentant des étrangers prend fin hormis le cas de décès ou de démission, dès qu'il acquiert la nationalité luxembourgeoise.

**Art. 20.** Le président et le vice-président du conseil sont élus à la majorité des membres pour une durée de cinq ans. Leurs mandats sont renouvelables. Ils sont nommés par le ministre.

Le conseil se réunit au moins trois fois par an. Le président est tenu de convoquer le conseil chaque fois que le ministre ou six membres du conseil le demandent.

Le ministre et le directeur de l'OLAI peuvent assister aux réunions du conseil.

Les réunions du conseil ne sont pas publiques. Les rapports du conseil avec le Gouvernement et les autres autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre ou du directeur de l'OLAI.

Un fonctionnaire ou un employé de l'OLAI assume les fonctions de secrétaire.

Les membres du conseil ont droit à des jetons de présence dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Le secrétaire du conseil a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Les membres du conseil sont libérés de leur travail pour participer aux réunions du conseil avec compensation d'une éventuelle perte de salaire à fixer par le Gouvernement en conseil.

**Art. 21.** Le conseil peut instituer des commissions nécessaires à l'exécution de sa mission.

Ces commissions peuvent comprendre des personnes non-membres du conseil nommées par le ministre sur proposition du conseil.

Le conseil peut, dans l'exercice de sa mission, appeler en consultation des représentants des administrations et des établissements publics ainsi que toute personne dont le concours, en raison de sa compétence ou de sa fonction, lui paraît utile pour l'exécution de sa mission.

**Art. 22.** Les modalités de fonctionnement, de délibération et de vote du conseil ainsi que les modalités de remplacement des membres empêchés d'exercer leur mandat seront déterminées par un règlement d'ordre intérieur qui sera transmis pour approbation au ministre.

### *Section 2. Commissions consultatives d'intégration*

**Art. 23.** Dans toutes les communes, le conseil communal constituera une commission consultative d'intégration chargée globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère. Des résidents luxembourgeois et étrangers en font partie.

L'organisation et le fonctionnement de ces commissions sont fixés par règlement grand-ducal.

### **Chapitre 5. Cadre du personnel de l'OLAI**

**Art. 24.** Le personnel de l'OLAI est placé sous l'autorité d'un directeur.

**Art. 25.** En dehors du directeur, le cadre du personnel de l'OLAI comprend les fonctions et emplois suivants:

1) Dans la carrière supérieure de l'administration:

- des conseillers de direction première classe
- des conseillers de direction
- des conseillers de direction adjoints
- des attachés de Gouvernement 1er en rang
- des attachés de Gouvernement

2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

- a) des assistants d'hygiène sociale
- b) des assistants sociaux
- c) des infirmiers gradués
- d) des éducateurs gradués
- e) des inspecteurs principaux premier en rang
  - des inspecteurs principaux
  - des inspecteurs
  - des chefs de bureau
  - des chefs de bureau adjoints
  - des rédacteurs principaux
  - des rédacteurs

3) Dans la carrière inférieure de l'administration:

- a) des premiers commis principaux
  - des commis principaux
  - des commis
  - des commis adjoints
  - des expéditionnaires
- b) des infirmiers
- c) des éducateurs
- d) des artisans dirigeants
  - des premiers artisans principaux
  - des artisans principaux
  - des premiers artisans
  - des artisans
- e) des concierges surveillants principaux
  - des concierges surveillants
  - des concierges.

Le cadre ci-dessus peut être complété par des stagiaires. L'OLAI peut en outre avoir recours au service d'employés et d'ouvriers de l'Etat.

Les engagements en exécution du présent article se font selon les besoins de l'OLAI et dans les limites des crédits budgétaires.

**Art. 26.** Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et de promotion qui ne sont pas fixées par la présente loi, sont déterminées par règlement grand-ducal.

Les candidats aux fonctions de directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration doivent remplir les conditions d'études requises pour l'admission à la carrière de l'attaché de Gouvernement. Ils sont dispensés de l'examen concours, du stage et de l'examen de fin de stage prévus à l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat.

**Art. 27.** Les nominations aux fonctions classées aux grades supérieurs au grade 8 sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres fonctions sont faites par le ministre.

### **Chapitre 6. Dispositions budgétaires et financières**

**Art. 28.** Par dépassement des limites fixées dans la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, le ministre est autorisé à procéder à l'engagement de 2 employés de la carrière supérieure (S) et de 5 agents de la carrière moyenne (D).

L'article 14 de la loi précitée concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et relatif au recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat est complété à l'alinéa correspondant au Commissariat du Gouvernement aux étrangers par l'ajout suivant:

Employés de la carrière S – 2

Employés de la carrière D – 5.

### **Chapitre 7. Dispositions modificatives**

**Art. 29.** Les modifications et additions suivantes sont apportées à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat:

a) L'annexe A Classification des fonctions – Rubrique I „Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

au grade 17 la mention „Commissariat du Gouvernement aux étrangers – commissaire du Gouvernement aux étrangers“ est remplacée par la mention „Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration – directeur“.

b) L'annexe D – Détermination – Rubrique I „Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

– Dans la carrière supérieure de l'administration:

grade 12 de la computation de la bonification d'ancienneté

au grade 17, sous l'énumération des commissaires du Gouvernement, la mention „aux étrangers“ est supprimée et remplacée sous l'énumération des directeurs par la mention „de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“.

Au numéro 9 de la section IV de l'article 22 la mention „le commissaire du Gouvernement aux étrangers“ est remplacée par la mention „le directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“.

**Art. 30.** L'article 34, alinéa 1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

„Sans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs et de la police générale et locale, les autorités communales et l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) sont chargés du contrôle des logements.“

### **Chapitre 8. Disposition transitoire**

**Art. 31.** Le Conseil national pour étrangers dans sa composition actuelle continuera à fonctionner jusqu'à l'achèvement de son mandat actuel en 2010.

### **Chapitre 9. Disposition abrogatoire**

**Art. 32.** La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée.

**Chapitre 10. *Mise en vigueur***

**Art. 33.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Mémorial, à l'exception de l'article 28 qui entrera en vigueur le troisième jour qui suit sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 30 octobre 2008

*La Présidente-Rapportrice,*  
Marie-Josée FRANK

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825/13

**N° 5825<sup>13</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

---

**PROJET DE LOI**

**concernant l'accueil et l'intégration des étrangers  
au Grand-Duché de Luxembourg**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(9.12.2008)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 13 novembre 2008 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI  
concernant l'accueil et l'intégration des étrangers  
au Grand-Duché de Luxembourg**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 11 novembre 2008 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 20 mai 2008 et 11 juillet 2008 et 21 octobre 2008;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 9 décembre 2008.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5825

**MEMORIAL**  
Journal Officiel  
du Grand-Duché de  
Luxembourg



**MEMORIAL**  
Amtsblatt  
des Großherzogtums  
Luxemburg

---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 209**

**24 décembre 2008**

---

**Sommaire**

**ACCUEIL ET INTEGRATION DES ETRANGERS**

**Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ..... page [3156](#)**