

N° 5825⁵**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 défaillante 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.

