



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 5 juin 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2019 et du 13 mai 2019
2. 7417 Projet de loi portant modification de :
1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale
 - Présentation du projet de loi
 - Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
 - Désignation d'un rapporteur
3. 7403 Projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de
1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
 - Présentation du projet de loi
 - Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
 - Désignation d'un rapporteur
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, M. Paul Galles, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen remplaçant M. Marco Schank, Mme Carole Hartmann, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché remplaçant M. Marc Hansen, M. Charles Margue, M. Marc Spautz

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Roland Engeldinger, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

M. Marc Hayot, OLAI, M. Pierre Lammar, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Georges Mischo

*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2019 et du 13 mai 2019

Les projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2019 et du 13 mai 2019 sont adoptés à l'unanimité des membres présents de la Commission de la Famille et de l'Intégration (COFAI).

2. 7417 Projet de loi portant modification de :
1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale

- Présentation du projet de loi
- Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
- Désignation d'un rapporteur

Etant donné

- que le projet de loi n°7417 (PL 7417) a pour objectif de procéder à une adaptation de 0,9 pour cent des montants du revenu d'inclusion sociale (ci-après « Revis ») et du revenu pour personnes gravement handicapées (ci-après « RPGH »),
- que ces augmentations du Revis et du RPGH sont prévues, de manière rétroactive, au 1^{er} janvier 2019 et viennent s'ajouter à l'augmentation de 1,1 pour cent réalisée par la loi du 21 décembre 2018 portant modification de :
 1. la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;
 2. la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; et
 3. la loi modifiée du 18 septembre 2009 organisant l'aide sociale,
- que ces adaptations vont de pair avec l'augmentation du salaire social minimum (SSM) de 100 euros, telle qu'elle a été retenue dans l'accord de coalition 2018-2023, et
- que le Conseil d'Etat, dans son avis relatif au PL 7417, n'a rien trouvé à redire quant au fond du texte en projet, mais a uniquement fait des observations d'ordre légistique auxquelles la COFAI entend se conformer volontiers,

le Président de la COFAI fait procéder au vote sur le projet de rapport relatif au PL 7417, préparé en amont.

Les membres de la commission adoptent ledit projet de rapport à l'unanimité.

Dans la foulée de la nomination du Président de la COFAI comme rapporteur du PL 7417, les membres de la COFAI optent finalement pour le modèle de base comme modèle de temps de parole aux fins de débat du projet de texte en séance publique et de son vote succinct.

3. 7403 Projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de
1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

- Présentation du projet de loi
- Analyse de l'avis du Conseil d'Etat

Déposé à la Chambre des Députés en date du 5 février 2019 par Mme le Ministre de la Famille et de l'Intégration, évoqué par ses soins lors de la réunion de la COFAI du 20 mars 2019 consacrée à l'analyse du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 (PL 7450)¹ - ceci à la lumière du budget des

¹ Mme le Ministre tient à préciser que le projet de budget 2019 des dépenses courantes du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région tient compte de la volonté formulée par la coalition au pouvoir dans son programme gouvernemental d'oeuvrer en faveur d'un « splitting » en matière d'accueil et d'intégration au Luxembourg des demandeurs de protection internationale (DPI).

Il sera ainsi procédé à une réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) afin de répartir, d'une façon quasiment mathématique, les compétences respectives tenant à l'accueil et à l'Intégration entre :

- le Ministère des Affaires étrangères et européennes (pour ce qui est du volet « accueil »),
et
- le Ministère de la Famille et de l'Intégration (en ce qui concerne le volet « intégration »).

Un projet de loi a été déposé en ce sens le 5 février 2019, prévoyant par ailleurs la création d'une nouvelle administration, à savoir l'Office national de l'accueil (ONA),

- succédant ainsi à l'OLAI
et
- reprenant les compétences prévues par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg qui n'ont pas trait à l'intégration.

Après l'entrée en vigueur de ce projet de texte, l'ONA sera rattaché au Ministère des Affaires étrangères et européennes où il figurera sous les attributions relevant des compétences du Ministre de l'Immigration et de l'Asile, tandis que le volet Intégration sera inclus au sein d'un département du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Cette réorganisation administrative se justifie par le fait que les DPI doivent pouvoir s'adresser tout au long du traitement des demandes de protection internationale - et également pour tous les aspects de l'accueil, comme l'hébergement et les autres conditions matérielles d'accueil - à un seul interlocuteur, en l'occurrence au Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions.

En revanche, pour ce qui est des compétences en matière d'intégration, elles resteront dans le ressort du Ministre ayant l'Intégration dans ses attributions.

dépenses courantes et des dépenses en capital du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, le **projet de loi n°7403 (PL 7403)** visant à une réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et à la création d'une nouvelle administration, à savoir l'Office national de l'accueil (ONA), figure comme point n°3 à l'ordre du jour de la réunion de la commission du 5 juin 2019.

Avant de donner la parole à un haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration pour détailler les dispositions les plus techniques contenues dans le **PL 7403**, Mme le Ministre précise encore une fois que la genèse du projet de texte repose sur le fait que les demandeurs de protection internationale (DPI) doivent pouvoir s'adresser tout au long du traitement des demandes de protection internationale - et également pour tous les aspects de l'accueil, comme l'hébergement et les autres conditions matérielles d'accueil - à un seul interlocuteur, en l'occurrence au Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions. Dans l'accord de coalition 2008-2013, on peut ainsi lire à ce sujet que la **loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** ainsi que les règlements grand-ducaux y liés seront réformés afin de permettre d'adapter le cadre légal et réglementaire aux missions actuelles de l'OLAI.

Ce qui a pour conséquence qu'à l'avenir, le Ministère de la Famille et de l'Intégration disposera d'une plus grande liberté de manœuvre pour s'occuper de tout ce qui touche de près ou de loin à l'intégration au Grand-Duché. En effet, aux dires de l'oratrice, l'intégration au sens large ne comprend pas seulement l'intégration des DPI, mais aussi l'intégration de tous les étrangers résidant sur le sol luxembourgeois et, entre autres, de ceux qui bon an, mal an rejoignent le Luxembourg pour y travailler. Un nouveau département de l'Intégration, spécialement dédié à cette cause, verra donc ainsi le jour au Ministère de la Famille.

Pour reprendre tout ce qui a trait à l'accueil au moment de la disparition de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), une nouvelle administration sera créée, épousant la dénomination officielle d'« Office national de l'accueil (ONA) », rattachée au Ministère des Affaires étrangères et européennes où elle figurera sous les attributions relevant des compétences du Ministre de l'Immigration et de l'Asile.

A part la répartition des compétences entre le Ministère des Affaires étrangères et européennes (pour ce qui est du volet « accueil » par le biais de la création de l'ONA) et le Ministère de la Famille et de l'Intégration (en ce qui concerne le volet « intégration » par le biais de la création d'un nouvel département de l'Intégration), Mme le Ministre tient à souligner que les auteurs du **PL 7403** ont essayé de toucher le moins possible à la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** pour rendre ce « splitting » effectif. Ce qui apparemment n'a pas été du goût du Conseil d'Etat, étant donné que dans son avis du 26 avril 2019, la Haute Corporation a émis un certain nombre d'oppositions formelles et d'observations à l'encontre du **PL 7403**, ce alors que le projet de texte reprend un très grand nombre des dispositions déjà inscrites dans la **loi précitée de 2008**.

Mme le Ministre n'est pas sans afficher une certaine incompréhension vis-à-vis de cette attitude du Conseil d'Etat. Comment expliquer en effet que des dispositions contenues dans la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** et avalisées à l'époque par la Haute Corporation ne le soient plus maintenant, alors qu'elles n'ont fait que l'objet d'une reprise fidèle dans le **PL 7403** ?

Le total de la **section 12.3 (total des dépenses courantes de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration : OLAI)** s'établit en conséquence à **0 euro pour 2019** (en **2018**, les crédits inscrits à différents articles budgétaires sous cette section se chiffraient encore à **9.261.655 euros**).

Et de citer dans la foulée à cet égard

- le soutien ponctuel figurant dans l'actuelle législation² et repris dans le PL 7403 qui, aux yeux du Conseil d'Etat, devrait être encadré plus clairement dans le projet de texte tout comme
- le soutien financier dont peuvent bénéficier les communes et d'autres organismes dans leurs activités en matière d'intégration et d'accueil³, et plus particulièrement les dispositions du Gouvernement leur permettant de promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement qui, selon le Conseil d'Etat, sont soit superflues soit non conformes à la Constitution si elles dépassent un certain montant.

Mme le Ministre répète qu'il s'agit en l'occurrence d'articles qui, sous cette forme, étaient déjà contenus dans la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** et que ses services ont, à des fins de trouver une solution qui satisfait aux exigences de la Haute Corporation, remodelé.

L'oratrice termine finalement son intervention par un remerciement aux collaborateurs du Ministère des Affaires étrangères et européennes et de sa Direction de l'immigration de s'être déplacés à la Chambre pour la présente réunion de la COFAI.

² cf. à cet effet **l'article 5** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** dans lequel est stipulé :

« 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. »

³ cf. à cet effet **l'article 14** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** dans lequel est stipulé :

« 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. »

Moyennant un tableau synthétique reprenant différentes rubriques sous autant de colonnes (Projet de loi déposé au Conseil d'Etat ; Avis du Conseil d'Etat du 26 avril 2019 ; Projet de loi proposé après avis du Conseil d'Etat ; Prise de position), un haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration se penche alors en détail sur les différents articles du **PL 7403** pour en détailler la technicité aux membres de la COFAI.

- A commencer par l'intitulé du **PL 7403** qui, dû à la séparation des activités « accueil » et « intégration », doit d'être changé.

Exceptées certaines petites modifications d'ordre rédactionnel suggérées par le Conseil d'Etat, l'intitulé du **PL 7403** doit aussi comporter une modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, étant donné que cette loi du 21 septembre 2006 contient une disposition qui n'est plus exacte, dans la mesure où elle se réfère à une modification de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**, loi qui par le biais du **PL 7403** se verra amputée de son volet « accueil », revenant désormais à l'ONA.

L'intitulé du **PL 7403** devrait donc être libellé de la façon suivante :

PROJET DE LOI

portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de :

1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;

2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;

3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

- L'article 1 du projet de texte institue la nouvelle administration uniquement responsable pour l'accueil - à savoir l'ONA, sachant que l'intégration revient définitivement à Mme le Ministre ayant la Famille et l'Intégration dans ses attributions.

Le Conseil d'Etat suggère une formulation légèrement différente de celle choisie par les auteurs des articles 1^{er} et 2 du projet de texte déposé en proposant de les fusionner et de flanquer l'ONA d'un directeur qui assume les fonctions de chef d'administration au sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

La formule utilisée, à travers le renvoi à la notion de chef d'administration, permet en effet d'asseoir l'autorité du directeur sur le personnel en le dotant des pouvoirs que le statut général des fonctionnaires de l'État confère au chef d'administration.

- L'article 3 du projet de texte (devenant dès lors le **nouvel article 2**) règle les missions que la nouvelle administration, qu'est l'ONA, est censée remplir. Alors que cet article ne fait que reprendre les missions de l'OLAI en matière d'accueil énumérées à l'article 4 de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**⁴, le

⁴ Art. 4.

Conseil d'Etat ne l'entend pas de cette oreille et s'oppose formellement à certaines dispositions y inscrites (pour plus d'explications à ce sujet, il s'impose de se référer à **l'amendement 2** et à son **commentaire** adoptés à la fin de la présente réunion du 5 juin 2019 par les membres de la COFAI et envoyés dans la foulée par voie de **lettre d'amendement au Conseil d'Etat à des fins d'avis complémentaire**).

- **L'article 4 du projet de texte** (devenant dès lors le **nouvel article 3**), prévoyant que le ministre adresse tous les cinq ans un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés, reprend **l'article 7 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**⁵ tout en l'adaptant au champ d'action de l'ONA.

Dans son **avis du 20 mai 2008** relatif au projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (cf. dossier parlementaire 5825), le **Conseil d'État** avait suggéré aux auteurs d'omettre l'article en question au motif « 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 [...] » et « 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 ».

Le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration pense qu'à ce stade, il ne s'avère pas très judicieux de changer cette pratique de l'établissement quinquennal d'un rapport par le Ministre à l'adresse de la Chambre des Députés, étant donné que par le biais du PL 7403, le Ministère n'entend que mettre en œuvre un « splitting » en matière d'accueil et d'intégration au Luxembourg des demandeurs de protection internationale (DPI).

Ce qui fait intervenir M. Fernand Kartheiser (ADR) pour demander des précisions supplémentaires sur ce rapport quinquennal à établir par le Ministre à l'adresse de la Chambre des Députés. Quand des ministères ou administrations confectionnent des rapports, ceux-ci ont normalement comme caractère de tendre à un but, à savoir informer dans les meilleurs délais l'opinion publique ou la Chambre des Députés sur ses activités et travaux pour qu'ils puissent, le cas échéant, influencer sur le débat politique ou même parfois le travail législatif.

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.

⁵ **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.

Dans le cas de certains ministères ou administrations, il se peut que la confection de ces rapports n'obéisse pas à des impératifs d'une nécessité immédiate. Toutefois, chaque ministère ou administration rédige annuellement un rapport sur ses activités de l'année écoulée.

Dans le cas présent, c'est-à-dire l'accueil et l'intégration des réfugiés qui cherchent à être accueillis, il s'agit d'un domaine d'une actualité brûlante d'un point de vue international et national qui est sujet à des évolutions soudaines et brusques auxquelles il faut parfois réagir très rapidement. C'est la raison pour laquelle l'élu de la sensibilité politique ADR se pose la question de savoir si l'approche d'un rapport quinquennal à confectionner est vraiment l'approche qui s'impose. L'ONA qui verra le jour suite à la disparition programmée de l'OLAI ne devrait-il pas - à l'instar d'autres administrations - rédiger un rapport annuel ? Et à M. Kartheiser d'affirmer de ne voir aucune plus-value réelle dans l'établissement d'un rapport quinquennal sur une problématique qui peut se révéler lourde d'impacts.

Mme le Ministre de la Famille et de l'Intégration lui rétorque qu'en matière d'immigration, des chiffres mensuels et annuels sont établis et directement communiqués par voie de presse. En la matière, les autorités gouvernementales cherchent à communiquer de la façon la plus transparente possible tout en veillant à ce que des rapports annuels soient publiés sur les activités par chacun des ministères concernés.

M. Marc Angel (LSAP) emboîte le pas à Mme le Ministre en précisant qu'en dehors des chiffres mensuels en matière d'immigration, la Chambre des Députés reçoit invariablement à la fin de chaque mois de janvier un bilan annuel sur l'immigration complété par une analyse, accompagné en cela par le rapport annuel de la Direction de l'immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes ainsi que le rapport annuel du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

M. Kartheiser, tout en louant ces efforts fournis, revient encore une fois à la charge pour questionner à nouveau l'utilité de la confection d'un rapport national 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. Ceci surtout à l'aune du fait que les autorités entendent de nouveau l'inscrire dans le présent projet de loi.

A cela, Mme le Ministre lui répond que le Ministre des Affaires étrangères et européennes viendra désormais présenter tout seul à la Chambre un bilan de l'année écoulée en matière d'immigration et d'asile, alors qu'auparavant, toujours à l'occasion d'une réunion jointe de deux commissions parlementaires, le plaisir lui revenait de l'accompagner dans cet exercice. Par ailleurs, Mme le Ministre pense qu'en dehors de cet exercice annuel traditionnel, il s'impose aussi de continuer à présenter un rapport quinquennal. En effet, les défis qui se présentent en matière d'immigration - ceci souvent par vagues de réfugiés qui déferlent à cause d'événements dramatiques dans le monde - font qu'il est parfois nécessaire de les analyser avec un certain recul, sur une durée plus longue pour encore mieux les appréhender et en tirer les conclusions qui s'imposent. Et de préciser que cet exercice de la confection d'un rapport quinquennal reviendra dorénavant aussi bien à l'ONA qu'au département de l'Immigration nouvellement créé à l'intérieur de son ministère.

- **L'article 5 du projet de texte** (devenant dès lors le **nouvel article 4**) étend le mécanisme d'allocation d'aides financières, qui est prévu aux **articles 14 et 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des**

étrangers au Grand-Duché de Luxembourg⁶ en faveur des communes et d'organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 de la même loi, aux communes et organismes nationaux impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'article 3 du PL 7403.

La Haute Corporation fait là-encore état de diverses observations⁷, demande l'élaboration d'un concept plus précis⁸ et formule même une opposition formelle à l'égard du texte de **l'article 5**⁹ qui, à ses yeux, ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

6 Chapitre 3. Aides financières (Art. 14 et Art. 15)

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.

⁷ Le Conseil d'État note le changement de terminologie, les « organismes » de la loi précitée du 16 décembre 2008 devenant des « organismes nationaux », sans que ce glissement dans la terminologie ajoute vraiment à la précision de la norme. Le Conseil d'État invite les auteurs du projet de loi à expliciter l'objectif poursuivi en l'occurrence et à mieux cerner le champ du dispositif proposé. Il en est de même de l'introduction de la notion d'« implication » dans la réalisation de la mission, prévue à l'article 2 (ancien article 3 du projet de texte), qui permettra aux communes et aux organismes « nationaux » d'accéder aux aides financières prévues.

⁸ Le Conseil d'État relève que dans la loi précitée du 16 décembre 2008, l'OLAI exerce sa mission « conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile », cette configuration ne réapparaissant plus dans le PL 7403, du moins en ce qui concerne l'ONA. Ici encore, ce glissement dans la terminologie ne fait l'objet d'aucune explication de la part des auteurs du projet de loi. Le Conseil d'État demande dès lors de remplacer le concept d'« implication » par un concept plus précis permettant, ici encore, de mieux délimiter le champ des aides financières qui seront allouées.

⁹ Plus substantiellement, le Conseil d'État relève ici encore que la matière qui est couverte en l'occurrence rentre dans la catégorie de celles qui sont réservées à la loi en vertu des articles 99 (charge

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'Etat et de vider surtout l'opposition formelle qu'il a émise à l'égard du dispositif conçu à [l'article 5 du projet de texte](#), le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration propose de remanier le texte de fond en comble. Pour éviter un glissement dans la terminologie, il suggère que les mêmes dispositions s'appliquent aussi bien au futur ONA qu'au futur « département de l'intégration » du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Cette façon de procéder impliquera également des changements à opérer au niveau de la loi modifiée du 16 décembre 2008 précitée.

Le nouveau texte devrait tout d'abord comporter des précisions qui s'appliqueront dans les cas où un subside est accordé en prévoyant un montant et un pourcentage maxima qui ne pourront pas être dépassés.

Quant aux paragraphes suivants dans le nouveau texte, ils devraient fixer un cadre aux participations financières en prévoyant aussi bien les frais pouvant être pris en compte que les différents types de participations financières qui pourront être retenus.

Par ailleurs, il conviendrait également de relever qu'il s'agit d'un mécanisme repris *mutatis mutandis* de la **loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique**. La nature des frais serait alors identique, de même que les types de participation financière pouvant être prévus.

- A cet endroit du projet de texte, le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration propose alors l'insertion d'un **nouvel article 5¹⁰** dans le **PL 7403**, reprenant le texte du dernier alinéa de **l'article 15** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** qui va de pair avec **l'article 14** de cette loi.

grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution.

Comme il l'a fait à l'endroit de [l'article 3 du PL 7403](#), le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat. Dans les matières en question, l'exécutif ne saurait prendre l'initiative et être autorisé à apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. D'un autre côté, il suffit que la loi détermine les éléments essentiels de la matière, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir exécutif.

En l'occurrence, des éléments substantiels du dispositif se situent en dehors du cadre tracé par la loi et sont relégués à une convention que le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'État. Ainsi, le type de la participation financière de l'État sera déterminé dans la convention (**article 14** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, alinéa 3, lettre b)**).

De même, les moyens de contrôle et de sanction que l'État aura à sa disposition figureront dans la convention.

À **l'alinéa 5** de **l'article 14** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**, il est ensuite précisé que la participation de l'État sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte de l'article 5 du PL 7403 qui ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

¹⁰ « **Art. 5.** 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 restituées au Trésor. »

- **L'article 6 du projet de texte**, reprenant **l'article 16** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** sera supprimé pour vider l'opposition formelle que le Conseil d'Etat avait formulée à son encontre dans son avis du 29 avril 2019¹¹.

¹¹ **Art. 6.** Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes nationaux. 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.

D'après la Haute Corporation, **l'article 6** reprend, dans sa substance, **l'article 16** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**. Le Conseil d'Etat note, ici encore, un glissement dans la terminologie utilisée en ce sens que la notion d'« organismes publics » est remplacée par celle d'« organismes nationaux », sans que les auteurs du projet de loi s'en expliquent.

Le Conseil d'Etat s'interroge, ensuite, sur la plus-value de la disposition proposée. Elle ne saurait en effet servir de fondement au cofinancement par l'Etat de la construction ou de l'aménagement d'une structure d'hébergement pour demandeurs de protection internationale.

Le Conseil d'Etat rappelle, d'abord, que les autorisations à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'Etat au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution, doivent faire l'objet d'une loi spéciale et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières.

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis concernant le projet de loi n° 7248 : « L'objectif principal du projet de loi sous examen consiste dans une autorisation à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'Etat au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution. D'après l'article 99 de la Constitution, une autorisation à cet effet doit être conférée par une loi spéciale, par opposition à une loi générale. Il en résulte que les autorisations doivent faire l'objet d'une loi particulière et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations dans son avis du 8 mars 2016 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) et modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable au Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre. »

Le même raisonnement s'impose pour les charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, charges qui doivent être couvertes par une loi spéciale (article 99, cinquième phrase, de la Constitution).

En ce qui concerne les engagements financiers se situant en dessous du seuil précité, ils seront couverts par la loi budgétaire annuelle.

Même si les auteurs du projet de loi devaient estimer que le texte qu'ils proposent comporte une plus-value, le Conseil d'Etat se devrait de constater que ce texte ne correspond pas aux exigences de l'article 99 de la Constitution. Il note qu'en l'occurrence, la participation pourra atteindre 100 pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement. Compte tenu de la nature des engagements que l'Etat sera, le cas échéant, appelé à prendre, le dispositif couvert par la disposition relève des matières réservées à la loi en vertu de l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution (charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice). Il en découle que les éléments essentiels du dispositif doivent être intégrés dans la loi. La mise en place d'un dispositif de cofinancement pouvant atteindre, sans autre précision, 100 pour cent ne suffit pas à ce principe. Il engendrerait en effet, dans un domaine qui relève des matières réservées à la loi, un risque d'arbitraire, le pouvoir exécutif étant totalement libre de déterminer le montant de sa participation. **Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue et exiger sa suppression.** Il suggère aux auteurs du projet de loi de l'intégrer, le cas échéant, sous la forme d'un dispositif ne conférant pas une autorisation d'engager financièrement l'Etat, dans les missions de l'ONA. L'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, pourrait prêter son cadre pour une telle précision.

- **L'article 7 du projet de texte**¹² contient les formules usuelles pour fixer le cadre d'une administration et les modalités de nomination du directeur. Dans ce cas bien précis, il s'agit de la nouvelle administration de l'ONA et de la nomination de son directeur.
Par le biais de la suppression de **l'article 6 du projet de texte initial**, **l'article 7 du projet de texte initial** est donc appelé à devenir le **nouvel article 6** dans le **PL 7403**.

- **L'article 8 du projet de texte initial**¹³ précise que toute référence dans la législation en vigueur à l'OLAI devrait se lire comme faisant référence à l'ONA, à l'exception d'une référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.
L'article 8 du projet de texte initial est donc appelé à devenir le **nouvel article 7** dans le **PL 7403**.

- A ce niveau du projet de texte, le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration propose l'insertion d'un **nouvel article 8** dans le **PL 7403**, ceci pour procéder à une adaptation devenue nécessaire suite à la nouvelle répartition des missions de l'OLAI entre l'ONA (désormais compétent pour tout ce qui touche à l'accueil) et le département de l'Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (désormais compétent pour tout ce qui touche à l'intégration).

Le **nouvel article 8** devrait prendre la teneur qui suit :

« **Art. 8.** La loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifiée comme suit :

L'article 1^{er}, paragraphe 3, point e) est modifié comme suit :

« e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire visés par l'article 2 de la loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ; » ».

¹² **Art. 7.** (1) Le cadre du personnel de l'ONA comprend un directeur et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le directeur est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

(3) Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut général des fonctionnaires de l'État, les conditions particulières de promotion, ainsi que de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive de ces différentes catégories de traitement sont déterminées par règlement grand-ducal.

¹³ **Art. 8.** Toute référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil, à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

- **L'article 9 du projet de texte** préconise toutes les modifications à opérer pour sortir l'« accueil » (le volet de l'accueil) de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** afin de tenir compte du fait que cette loi n'aura désormais plus que trait au volet de l'intégration. Dans ce contexte, tous les articles qui n'ont plus raison d'être seront abrogés.

- **L'article 10 du projet de texte** apporte une modification rédactionnelle à la **loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire**¹⁴ afin de tenir compte de la nouvelle répartition des compétences.

- **L'article 11 du projet de texte** contient les dispositions nécessaires pour assurer le transfert du personnel de l'OLAI vers les deux entités nouvelles. Il convient de relever que des dispositions transitoires sont nécessaires pour garantir que le personnel changé d'administration puisse bénéficier des mêmes avantages relatifs à leurs avancements dont ils auraient bénéficié à l'OLAI. Il s'agit notamment des anciennes règles de promotion qui dépendent encore de la constitution du cadre de l'Administration et donc du nombre de fonctionnaires engagés dans ce cadre. Comme ce nombre changera forcément, les calculs relatifs aux postes disponibles le feront aussi de sorte qu'il est nécessaire de maintenir l'ancien cadre de l'OLAI fictivement en vie jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi de 2015).
 Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de prévoir des garde-fous pour éviter que les agents disposant d'une majoration d'échelon ou d'un grade de substitution ne soient lésés par ce transfert.

Dans ce contexte, M. Marc Angel (LSAP) souhaiterait savoir comment le transfert du personnel de l'OLAI vers les deux nouvelles entités (l'ONA pour tout ce qui relève de l'accueil ; le département de l'Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région pour tout ce qui concerne l'intégration) sera assuré d'un point de vue de l'espace physique, en d'autres termes d'un point de vue de nouveaux bureaux mis à disposition.

Mme le Ministre lui indique que l'ONA est appelé à occuper les locaux actuels de l'OLAI sis rue Carlo Hemmer à Luxembourg-Kirchberg et que le département de l'Intégration sera logé dans l'immeuble de bureaux qu'occupe le Ministère de la Famille avenue Emile Reuter au centre-ville. Dans ce cadre, l'oratrice tient à préciser que l'immeuble occupé par le Ministère de la Famille au 12-14 avenue Emile Reuter aurait grandement besoin d'une cure de jouvence. Les ascenseurs y tombent souvent en panne et les conditions de travail des personnes devant passer de nombreuses heures au bureau sont loin d'y être idéales. Une solution pour déplacer le ministère à un autre endroit, du moins provisoirement, est en train de s'esquisser, sachant que le Ministère de la Famille pourrait théoriquement occuper tout l'immeuble sis avenue Emile Reuter si le Ministère de l'Education nationale, dont certains services liés à la formation professionnelle y occupent un étage et

¹⁴ En l'occurrence, il s'agit ici de la forme abrégée avec laquelle il peut être référé à la « **Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat** ».

demie, décidait de le délaissier. Et de se dire confiante qu'une solution arrangeant tout le monde devrait être trouvée jusqu'à la fin de l'année.

La parole revient alors à M. Fernand Kartheiser (ADR). Alors que l'article 9 du PL 7403 modifiant la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg fut, à son goût, commenté de façon un peu sommaire par le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration, l'élu ADR saluerait que l'on s'y attarde un peu plus.

En cela, il vise plus particulièrement le point 3° de l'article 9 du PL 7403, stipulant de remplacer l'article 3 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg par le texte suivant :

~~« 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 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.~~

Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après appelé le « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

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.~~ »

Selon le député ADR, ce texte, censé constituer - en tant que projet de loi - une norme, s'apparente davantage à de la prose politique. A ses yeux, il s'agit là d'une grande différence et de citer, dans la foulée de son affirmation, l'extrait qui dit que « *Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'intégration* ».

Alors que jusque-là, on peut encore parler de norme, M. Kartheiser est d'avis que ce qui suit, à savoir « ... *dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel* », ne relève plus du tout de la norme.

Et de se demander d'où cela peut bien émaner tout en prétendant qu'à la place de « *la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel* », l'on aurait tout aussi bien pu écrire « *la politique d'intégration, dont l'apprentissage des langues constitue un élément essentiel* » ou encore suggérer plein d'autres choses.

M. Kartheiser verrait d'un bon oeil que dans la phrase, libellée « *la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément*

essentiel », la deuxième partie « , dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel » soit rayée. Ceci pour la toute simple raison que le ministre en charge de l'intégration est responsable des décisions qu'il prend et qu'il doit en rapporter.

M. Kartheiser s'insurge aussi contre le fait que dans le texte devant remplacer **l'article 3** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**, il soit marqué que pour faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'intégration, le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions devrait recourir conjointement aux communes et aux acteurs de la société civile.

Et de prétendre que dès que son parti ou l'opposition se réfère aux communes, l'autonomie communale qui, certes relève d'un principe constitutionnel, est invariablement mise en avant pour empêcher toute modification de la législation.

Autre point du texte devant remplacer **l'article 3** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** et auquel le député ADR se frotte : les instances internationales avec lesquelles le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions est censé collaborer dans l'accomplissement de sa mission.

M. Kartheiser ne comprend pas pourquoi un ministre en charge de l'Intégration au Luxembourg devrait collaborer avec des instances internationales. Et de poser la question de la valeur ajoutée dans ce cas de figure, sachant que tout ce qui touche aux relations extérieures relève de la compétence du Ministère des Affaires étrangères et non du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

M. Kartheiser dit donc noter qu'une compétence, jadis de l'apanage du Ministre en charge des Affaires étrangères, est tout simplement transférée au Ministre en charge de l'Intégration.

Finalement, M. Kartheiser conclut son intervention en faisant observer

- que le processus d'intégration n'est pas seulement un processus qui incombe au Gouvernement luxembourgeois, mais qu'il concerne aussi les étrangers qui rejoignent le Luxembourg,
- et
- qu'il ne se dit pas prêt d'adhérer à l'orientation politique préconisée par **[l'article 9 du PL 7403](#)**.

Ce à quoi Mme le Ministre de la Famille et de l'Intégration lui rétorque que s'il identifie **[l'article 9 du PL 7403](#)** à de la prose politique, qu'il sache que cette prose émane de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**, que la lutte contre les discriminations a toujours été considérée comme une priorité absolue au Luxembourg et qu'à ce titre, elle devrait continuer à figurer dans le texte.

Et d'ajouter que l'intégration et l'inclusion socio-culturelle seront au coeur de l'action gouvernementale pendant les années 2018-2023 et que le Gouvernement

- augmentera ses efforts en faveur d'un vivre-ensemble harmonieux des différentes composantes de notre société par le biais d'une politique d'intégration et d'inclusion, tout comme il

- promouvra la diversité culturelle à l'instar de notre patrimoine et nos traditions qui sont autant d'éléments constitutifs de notre identité.

Par ailleurs, Mme Cahen tient à préciser que le **PL 7403** reflète la seule volonté du Gouvernement de procéder à un « splitting » en matière d'accueil et d'intégration au Luxembourg des demandeurs de protection internationale (DPI) et de toucher, dans cette perspective, dans la moindre mesure possible à la **loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** tel que cela est par ailleurs dans l'accord de coalition 2018-2013¹⁵.

A cette mise au point par Mme le Ministre, le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration est prié de reprendre son analyse du **PL 7403**.

¹⁵ **Intégration**

Le **vivre-ensemble entre tous les résidents du Grand-Duché de Luxembourg** constitue un atout qui sera promu activement. La **lutte contre toutes formes de discrimination** en constitue un élément essentiel. Les compétences en matière d'anti-discrimination des différents acteurs seront revues.

Afin d'améliorer l'intégration de tous les non-luxembourgeois résidant sur le territoire national, les moyens nécessaires seront mis à disposition du Ministère ayant l'intégration dans ses attributions [Ministère de la Famille et de l'Intégration] pour mettre en oeuvre le **Plan d'action national d'intégration (PAN)**.

Il s'agit de continuer

- à développer les **trois phases du parcours d'intégration accompagné (PIA)** au profit des **réfugiés**,
- d'adapter le **Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)** aux besoins des utilisateurs et de veiller à offrir des cours de langues en nombre suffisant.

La **collaboration régionale des petites communes** doit être encouragée pour que le **CAI** puisse être proposé de **manière décentralisée**.

Le **Comité interministériel à l'intégration** poursuivra l'échange régulier avec la société civile et, dans ce but, procédera à l'organisation des réunions communes.

Après concertation des acteurs concernés, des **formations à la médiation interculturelle** pour entreprises, bénévoles et pour des médiateurs professionnels seront introduites.

La **loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** ainsi que les **règlements grand-ducaux y liés** seront réformés afin de permettre d'adapter le cadre légal et réglementaire aux missions actuelles de l'OLAI.

Les relations entre le Ministère ayant l'intégration dans ses attributions et les communes seront renforcées. Les **commissions consultatives communales d'intégration** seront valorisées et les communes seront soutenues dans leur travail d'intégration, p.ex. à travers des **chargés à l'intégration**.

Le rôle, les modalités de fonctionnement ainsi que les modalités d'élection des membres du **Conseil national pour étrangers (CNE)** seront soumises à une consultation au sein du CNE et auprès des acteurs concernés. **Le CNE sera réformé et valorisé par la suite**.

- **L'article 12 du projet de texte initial**¹⁶ est, aux yeux du Conseil d'Etat, superfétatoire et, partant, à supprimer, étant donné que les références sont considérées comme étant dynamiques. Elles sont donc modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte modifiant l'intitulé auquel il est fait référence.
- **L'article 13 du projet de texte initial**¹⁷ (devenant dès lors le **nouvel article 12**), ayant trait à l'intitulé abrégé de la future loi, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.
- **L'article 14 du projet de texte initial**¹⁸ (devenant dès lors le **nouvel article 13**) fixe l'entrée en vigueur de la future loi au 1^{er} mai 2019, cela afin de la faire coïncider avec celle de la loi sur le budget de l'Etat de l'exercice 2019. Vu que le projet de loi sous revue ne sera probablement pas adopté par la Chambre des Députés dans les délais envisagés par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État propose soit de faire abstraction de la disposition figurant à l'article 14, soit de prévoir une date qui tienne compte des délais nécessaires pour l'évacuation du projet de loi par la Chambre des Députés.

Après en avoir terminé avec ses explications sur le contenu des différents articles du **PL 7403** et l'avis du Conseil y relatif, le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration cède la parole à M. Fernand Kartheiser (ADR) qui aimerait encore avoir des précisions supplémentaires sur le futur statut de l'ONA - administration appelée à intégrer le Ministère des Affaires étrangères et européennes - ainsi que sur celui de son directeur.

A ce sujet, un haut représentant du Ministère des Affaires étrangères et européennes lui indique que l'ONA, tout en évoluant sous la forme d'une administration séparée, sera rattachée au Secrétariat général du Ministère des Affaires étrangères et européennes. Au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes, se composant d'un secrétariat général et de 8 directions, l'ONA ne fera pas l'objet de la création d'une nouvelle direction.

Quant au directeur général de l'ONA, il est appelé à rapporter au Secrétaire général adjoint en charge des questions liées à l'immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes qui tentera alors de faire la coordination entre l'ONA et la Direction de l'immigration au sein du ministère pour qu'ils collaborent encore plus étroitement entre eux qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

La parole est alors accordée à M. Paul Galles (CSV) qui met le curseur sur un avis de l'ASTI relatif au PL 7403, craignant que la réorganisation envisagée par le projet de texte ne se résume en fait qu'à une approche « mathématique » visant la séparation des dimensions « accueil » et « intégration ». L'élu CSV, à l'instar de l'ASTI, se demande si cette approche « mathématique », qui se destine principalement à mettre à disposition des demandeurs de protection internationale un interlocuteur unique, connaîtra vraiment l'effet escompté.

¹⁶ **Art. 12.** La référence à la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg se fait sous la forme suivante : « Loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ».

¹⁷ **Art. 13.** La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant : « loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ».

¹⁸ **Art. 14.** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} mai 2019.

Le député chrétien-social trouve aussi que l'idée de l'ASTI - évoquée dans son avis - relative à la création d'une table ronde sur les perspectives d'évolution à long terme du vivre-ensemble au Grand-Duché et de la coexistence des différentes composantes de la société luxembourgeoise (« Zesummeliewensdëschesch ») est une excellente idée et qu'il aimerait la relancer dans le cadre de la présente discussion.

Mme le Ministre lui rétorque que ce « Zesummeliewensdëschesch » existe déjà et qu'il n'est point besoin de l'inventer. Il a pour nom Conseil national pour étrangers (CNE) qui fonctionne tant bien que mal. Aux dires de Mme le Ministre, il fonctionne d'ailleurs plutôt mal depuis au moins cinq ans, ceci essentiellement pour cause de dissensions internes au CNE. Ces démêlés à l'intérieur du CNE seraient cependant sur le point d'être résolus et c'est la raison pour laquelle Mme le Ministre a suggéré aux dirigeants du CNE de faire une première proposition pour réformer le CNE et donc renouveler le socle de la loi sur laquelle repose la création du conseil¹⁹. Mme le Ministre précise que ceci est par ailleurs prévu dans le programme gouvernemental (accord de coalition) 2018-2023²⁰. Elle ajoute qu'il est de la ferme intention du Gouvernement de soutenir le CNE et de lui donner davantage de moyens, mais pas uniquement d'un point de vue financier. Il faudrait aussi que sa gouvernance soit abordée, sa façon de fonctionner, sa manière d'élire ses dirigeants et les conditions que ceux-ci doivent remplir pour ce faire élire etc.. Mme le Ministre dit avoir convenu avec le CNE de défricher et d'éclaircir tout ce qui précède jusqu'à la rentrée (après avoir prolongé une première date-butoir que fut Pâques) et verrait d'un bon œil que soient également associées à ce processus - qui ne fait que traîner en longueur - les communes et les commissions d'intégration pour déterminer comment le CNE, à l'aune du résultat du referendum de 2015²¹, devrait fonctionner à l'avenir pour donner une voix à celles et ceux au Luxembourg qui n'en ont pas parce qu'ils n'ont pas la nationalité luxembourgeoise. Faute d'une présence insuffisante ou trop irrégulière de ses membres²², le quorum qui est nécessaire au CNE pour prendre des décisions n'est pas souvent atteint. Et de relater aux

¹⁹ Le CNE est un organe consultatif créé par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Le conseil est 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. Le CNE 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 - cf. à ce sujet **Chapitre 4 - Structures institutionnelles (Section 1 - Conseil national pour étrangers), articles 17, 18, 19, 20, 21 et 22 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.**

²⁰ cf. **page 53** du **programme gouvernemental** dédié à l'**Intégration**. Il y est stipulé que le rôle, les modalités de fonctionnement ainsi que les modalités d'élection des membres du CNE seront soumises à une consultation au sein du CNE et auprès des acteurs concernés. Le CNE sera réformé et valorisé par la suite.

²¹ A l'une des trois questions du referendum de 2015 intitulé « Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg ? », 78,02% des citoyens luxembourgeois, appelés à se prononcer de manière consultative, avaient répondu par la négative.

²² Le CNE est composé de 34 membres effectifs, dont :

- 22 représentants des étrangers. Ces représentants sont élus par les associations d'étrangers inscrites auprès de l'OLAI parmi des candidats qui peuvent, soit être proposés par des associations, soit avoir soumis une candidature individuelle. Le nombre de représentants par nationalité est proportionnel à l'importance des différentes nationalités dans la population du Luxembourg, et

membres présents de la COFAI que la dernière fois qu'elle a assisté à une réunion du CNE, l'un des plus gros problèmes fut de savoir si un membre du CNE, ayant entretemps acquis la double nationalité - donc en dehors de sa nationalité d'origine, également la nationalité luxembourgeoise - était encore à considérer comme un membre effectif et de ce fait habilité à prendre part aux délibérations.

Il est clair, aux yeux de Mme le Ministre, que ce genre de polémiques et d'autres querelles intestines qui éclatent à des intervalles réguliers au grand jour doivent d'abord être réglées si le CNE entend fonctionner correctement à l'avenir. A cet effet, il serait peut-être aussi judicieux de remettre sur le métier la loi du 16 décembre 2008 qui a mis le CNE sur les fonts baptismaux. Après tout, au bout d'un certain nombre d'années d'existence, une remise à plat des législations s'impose pour voir si elles sont toujours à jour et en adéquation avec les dernières évolutions.

La dernière intervention de la réunion de la COFAI du 5 juin 2019 revient finalement à M. Marc Angel (LSAP).

Dans un premier temps, il tient à remercier tous les membres de l'OLAI qui, au cours des dernières années, ont fourni un travail remarquable.

Ensuite, il rend hommage au Gouvernement qui, dans les crises migratoires successives que l'Union européenne vient de connaître, n'a jamais hésité à renforcer les effectifs de l'OLAI, tout comme ceux de la Direction de l'immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes pour faire face aux nombreux défis qui se posaient en ces occasions.

L'élu socialiste dit aussi approuver le fait qu'avec le présent projet de texte, le volet de l'intégration, à côté de celui de l'accueil, soit davantage mis en valeur et poussé vers l'avant. Ceci, en se référant notamment au 1^{er} alinéa du programme gouvernemental 2018-2023 dédié à l'Intégration avant de le citer nommément²³. Et d'espérer que la dernière phrase de ce 1^{er} alinéa ne tombera pas sur de sourdes oreilles, sachant que la lutte contre toute forme de discrimination s'étale, actualité oblige, quotidiennement au grand jour.

Après cette dernière intervention de la part d'un député de la COFAI, son Président fait procéder au vote des amendements préparés en amont de la présente réunion.

Les amendements 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 8 sont votés à l'unanimité des membres présents de la COFAI à l'exception de M. Kartheiser (ADR) qui s'abstient à chaque fois. Quant à l'amendement 7 pour lequel M. Kartheiser vote contre, il est approuvé par tous les autres membres présents de la commission.

- Désignation d'un rapporteur.

Les membres de la COFAI désignent son Président comme rapporteur du PL 7403

-
- 12 membres représentant les organisations patronales (4), les organisations syndicales (4), le SYVICOL (1), la société civile (2) et les réfugiés (1).

Le CNE compte aussi 34 membres suppléants qui collaborent activement aux travaux.

²³ Le **vivre-ensemble entre tous les résidents du Grand-Duché de Luxembourg** constitue un atout qui sera promu activement. La **lutte contre toutes formes de discrimination** en constitue un élément essentiel. Les compétences en matière d'anti-discrimination des différents acteurs seront revues.

4. Divers

Rien à signaler dans la rubrique « Divers ».

Luxembourg, le 05 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

Le Président de la Commission de la Famille et de
l'Intégration,
Max Hahn