

N° 8155³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative au vivre-ensemble interculturel
et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017
sur la nationalité luxembourgeoise**

* * *

AVIS DU CONSEIL NATIONAL POUR ETRANGERS

(15.6.2023)

Dans le cadre de la nouvelle loi sur l'intégration, le Conseil National pour Étrangers (CNE) avait émis en septembre 2021 un avis sur son avenir. Celui-ci incluait des propositions quant à sa composition et l'élection de ses membres, ainsi que ses missions et les moyens dont il a besoin pour son bon fonctionnement.

La composition proposée par le CNE était d'avoir 5 membres de l'Union Européenne hors Luxembourg, 5 membres de pays tiers, 5 membres représentant les commissions consultatives communales d'intégration (CCCI), 2 membres représentant les réfugiés et 3 membres frontaliers (un par pays frontalier du Luxembourg). De plus, le CNE avait également suggéré d'être exclusivement composé de membres effectifs.

Le CNE reconnaît pleinement l'importance des frontaliers tant sur le plan économique que culturel au sein du Grand-Duché. Ainsi, l'ouverture du pacte du vivre-ensemble aux frontaliers, telle qu'envisagée dans le nouveau projet de loi sur le vivre-ensemble interculturel, est vivement saluée par le CNE. Cette mesure s'aligne parfaitement avec la vision du CNE et renforce l'impératif d'impliquer activement les frontaliers dans la vie sociopolitique locale. Cette démarche témoigne d'une compréhension accrue de la contribution des frontaliers, tout en favorisant une plus grande cohésion et une meilleure intégration au pays.

Le CNE est un organe législatif créé par la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers, un organe qui représente plus de 70% des contribuables au Luxembourg et qui a pour rôle d'aviser le gouvernement quant à l'amélioration des approches pour l'intégration et un meilleur vivre-ensemble. Son système de représentativité des différentes communautés vivant au Luxembourg le dote d'une force de préconisation et d'une vision plus large sur les problèmes des différents besoins des résidents luxembourgeois.

Pour améliorer son fonctionnement, le CNE avait demandé la mise à disposition de moyens adéquats à sa mission, tels qu'un siège permanent et facilement accessible à ses membres pour toutes leurs réunions, un secrétariat permanent et fonctionnel, une équipe juridique pour appuyer le travail des bénévoles, etc. (voir avis ci-annexé).

Dans l'article 8 du projet de loi relative au vivre-ensemble interculturel, il est précisé que

(1) Le conseil supérieur est composé de trente membres effectifs et de trente membres suppléants.

(2) Quatorze membres effectifs et suppléants sont nommés par le ministre dont :

1° six représentants de l'État ;

2° six représentants d'associations œuvrant dans le domaine du vivre-ensemble interculturel ;

3° deux représentants du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL).

(3) Seize membres effectifs et suppléants représentant les communes sont élus selon les modalités définies par règlement grand-ducal.

(4) La durée des mandats des membres effectifs et suppléants du conseil supérieur est limitée à six ans.

En ce qui concerne cette composition proposée du conseil supérieur, il est important de faire usage de l'expérience du CNE, qui constate un relatif désengagement des membres désignés se traduisant par leur absence fréquente lors des réunions plénières. Cette absence a entravé dans le passé l'atteinte du quorum nécessaire pour les votes décisionnels.

Il est probable que les intérêts des membres désignés diffèrent de ceux des membres élus. Le CNE cite notamment la forte divergence d'avis entre les représentants du syndicat et du patronat observée parfois par le passé, qui a rendu souvent difficile de trouver des consensus. De plus, il est probable d'envisager que les représentants de l'État seront davantage présents que ceux des patronats et syndicats. Il est essentiel de garantir une représentation équilibrée et une participation active de tous les membres afin de favoriser un fonctionnement harmonieux et efficace du conseil supérieur.

En outre, la proposition de la composition du nouveau conseil supérieur ne garantit aucune représentativité des différentes communautés étrangères au Luxembourg. D'ailleurs, les élus se retrouvent avec un double mandat aux commissions communales du vivre-ensemble interculturel et au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel. Le projet de loi n'indique pas le mécanisme d'implication ou de participation des communautés étrangères.

En guise de conclusion, le CNE exprime son appréciation pour l'ouverture du pacte citoyen et du programme du vivre-ensemble à tous les résidents, qu'ils soient luxembourgeois ou non ainsi qu'aux frontaliers. Cependant, il déplore le manque de représentativité des communautés étrangères au sein du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel, ainsi que le mécanisme de participation de ces dernières en faveur de partis politiques.

De plus, le CNE demande la séparation des compétences communales, telles que la mobilité, l'urbanisme et le développement des infrastructures communales, des compétences nationales, telles que la fiscalité, l'accès à l'emploi et tout ce qui relève du domaine d'intégration sociopolitique et économique des étrangers. Ces compétences nationales continuent à relever des sujets nationaux traités par le CNE, qui doit être maintenu et évoluer au sein du gouvernement ou de la Chambre des députés.

Les missions de la commission communale telles que définie par l'article 9 concernent le vivre-ensemble au niveau communal et par voie de conséquence aux matières faisant partie des prérogatives communales. Les représentants du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel émanant principalement des commissions communales, se pose dès lors la question du crédit et de la légitimité des avis portant sur des matières ne faisant pas partie des prérogatives communales, matières pouvant être traitées par l'actuel CNE.

Parallèlement à ces nouvelles structures à orientation communale, il est nécessaire de disposer d'une structure d'avis au vivre-ensemble pour les matières non communales.

Avec le même souci de crédibilité et de légitimité quant aux avis émis, il est nécessaire de garantir des représentations minimales au même titre que l'existence d'une représentation minimale du conseil communal.

Enfin, le CNE considère le conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel comme une commission communale du vivre-ensemble interculturel générale qui doit impérativement travailler en étroite collaboration avec le CNE, dont les avis continuent de constituer la pierre angulaire de l'élaboration du pacte communal de demain. De plus, il existe de grandes perspectives de coopération fructueuse entre le Conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel et le Conseil National pour Étrangers, ouvrant la voie à des synergies prometteuses.

En outre, le CNE est d'avis que pour renforcer son rôle dans l'intégration des étrangers, il est nécessaire d'envisager son évolution en tant qu'organe officiel au sein du gouvernement ou de la Chambre des députés. Cela permettrait au CNE d'être automatiquement saisi et de jouer un rôle formel dans les décisions et les politiques relatives à l'intégration. Une telle évolution serait bénéfique pour assurer une prise en compte systématique et cohérente des avis du CNE dans les processus décisionnels et garantir une approche intégrée de l'intégration des étrangers, sans oublier que les étrangers, malgré leur contribution à la société, ne disposent pas du droit de vote lors des élections législatives/nationales.

Approuvé via un vote en ligne par le Conseil National pour étrangers, le 15 juin 2023 :
 Soumis par le Président du Conseil National pour Etrangers, Monsieur Ramdedovic Munir, au ministre compétent ;
 (Signature)
 Date : 15 juin 2023

*

ANNEXE

Avis sur le futur du Conseil national pour étrangers

La paix sociale au Luxembourg a incité une force de travail importante à s'établir au pays. Les institutions européennes, le développement du secteur bancaire et tertiaire, l'Université du Luxembourg et les hôpitaux ont fortement recours à des collaborateurs intellectuels et des chercheurs non luxembourgeois.

La situation démographique actuelle au Grand-Duché de Luxembourg, tout comme sa croissance, à la fois économique et démographique est unique en Europe (à l'exception des micro-États) et exige une approche adéquate. Cette approche fait face à des défis majeurs dans une perspective d'intégration d'une partie de plus en plus significative de la population résidente étrangère et d'un nombre croissant de frontaliers, et ceci sur n'importe quelle projection.¹

La solution consistant à faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise ne viendrait résoudre que le déficit de représentativité politique des résidents étrangers pour le moment, vu que des problèmes réels de participation et d'intégration sociale se manifestent toujours. Ce sont ces étrangers du Luxembourg qu'il faut écouter pour mieux comprendre leurs difficultés et résoudre les problèmes en résultant.

Mission

La principale mission du CNE est la promotion

- de l'intégration
- de la citoyenneté
- du vivre-ensemble

Par **intégration**, le CNE entend un processus à double sens regroupant un ensemble des composantes socio-économiques permettant aux habitants d'exercer leurs droits tant dans la sphère privée de leur famille que dans la sphère publique de leur activité professionnelle.

Par **citoyenneté**, le CNE entend la conscience d'appartenance à une communauté nationale impliquant le respect des droits et obligations indispensables à l'intérêt général.

Par le **vivre-ensemble**, le CNE entend la préservation d'une société encadrant la potentialité de tensions socio-économiques et/ou culturelles et multiethniques menaçant l'équilibre juridique entre les communautés vivant au Luxembourg.

Le CNE envisage d'être une voix entendue par l'État. La portée de cette voix doit se faire par une intervention directe auprès de ses structures de gouvernance : la Chambre des Députés et le Gouvernement. Le CNE souhaite ainsi être capable de se prononcer à la fois sur les dossiers gouvernementale (sous forme de propositions), pour tous les sujets qu'il juge opportuns et concernant les étrangers au Luxembourg ou leurs familles. Pour assumer pleinement son rôle, le CNE doit être un organisme indépendant, sans tutelle ministérielle ni parlementaire.

Le CNE doit avoir pour vocation de représenter et de défendre les problématiques et intérêts de tous les résidents ayant ou pas le droit de vote, binationaux ou pas, demandeurs d'asile et réfugiés, ainsi que les frontaliers.

¹ STATEC - Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060
 (<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/bulletin-Statec/2017/PDF-Bulletin3-2017.pdf>)

Enfin, le rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg (art. 18 de la loi du 24 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers) devrait se résumer à un rapport annuel sur ses propres activités, ledit rapport annuel d'intégration devant quant à lui faire l'objet d'une coordination au niveau d'un comité interministériel.

Légitimité

Pour renforcer sa position de défenseur et de porte-parole des enjeux des étrangers au Luxembourg, la légitimité du CNE repose sur sa liaison en continu avec son public cible, qui est composé de trois socles solides :

- les mouvements associatifs représentant les étrangers²
- les CCCIs³
- des groupes représentatifs des problématiques spécifiques aux étrangers, résidents ou non, présents sur le territoire luxembourgeois et détenteurs (ou non) de plusieurs nationalités, bref représentant le vivre-ensemble (DPI, frontaliers).

Le CNE ne devrait plus compter des membres nommés directement ou indirectement dans les corps syndicaux, patronaux, de la société civile ou autres.

Remarque :

Cette liaison pourrait se faire par une élection au suffrage universel des étrangers résidents au Luxembourg. Néanmoins, de cette approche, trois grands problèmes émergeraient, à savoir : la création d'une chambre de représentation parallèle pour les étrangers, incompatible en l'état avec la constitution⁴, la mise à l'écart de facto de toute forme d'organisations autonomes de la société civile, tels que les mouvements associatifs, réels porte-parole des enjeux des multiples sociétés civiles.

Participation

Résultant du besoin d'une légitimité, un point-charnière est la définition de ceux qui doivent y participer. Le CNE est d'avis que ses membres doivent tous être élus et ressortissants des grands groupes d'étrangers au Luxembourg, renforcés éventuellement par la prévision de contingents européenne, les ressortissants des pays tiers, les frontaliers⁵, les réfugiés et les étrangers ayant acquis la nationalité luxembourgeoise (communément dénommés « binationaux »). Un rééquilibrage des membres s'impose donc.

Malgré le fait qu'ils représentent moins de 20% des étrangers résidant au Luxembourg, le CNE juge que les ressortissants des pays tiers font face à des difficultés accrues face aux citoyens de l'UE. À ceci, il faut rajouter la multiplicité culturelle de ce groupe. Pour cela, le CNE souhaite voir un nombre égal de membres élus pour ces deux contingents, auxquels il faut rajouter des membres suffisants pour que les autres contingents soient pluriels.

Composition

Le CNE propose ainsi sa nouvelle composition comme suit :

UE hors Luxembourg : 5 membres

Pays tiers : 5

CCCI : 5

Réfugiés : 2

² Sous réserve également d'une réforme plus moderne de la loi sur les ASBL, leur permettant un fonctionnement plus léger et adéquat par rapport aux normes d'aujourd'hui, notamment pour les petites ASBL (plateformes digitales, simplifications juridiques)

³ Sous condition d'une réforme drastique de la loi sur les CCCI, assurant son caractère démocratique et également politique, au même rang que toutes les autres commissions consultatives communales

⁴ « La Chambre des Députés représente le pays. » article 50. de la Constitution du Grand-Duché du Luxembourg

⁵ Les frontaliers étant élus soit par leurs associations représentatives respectives (Allemagne, Belgique, France), soit par le biais de leurs affiliations éventuelles auprès de leurs chambres professionnelles respectives (si d'application)

Frontaliers : 3 (un par pays frontalier du Luxembourg)

(NB : étant entendu que les binationaux sont représentés de facto déjà dans les CCCI ou certaines ASBL et/ou groupes ci-dessus)

Le CNE est exclusivement composé de membres effectifs.

Mode électoral

La nature de la mission du CNE exige une capacité permanente d'interventions et de réactions face à un fonctionnement des institutions de l'État qui ne prennent pas congé. Pour faire face à cette situation, l'élection des membres du CNE ne devrait pas se faire dans son ensemble d'un coup, mais de façon décalée. À l'instar d'organes constitués très connus comme le Sénat français ou le Sénat américain, le CNE propose que l'élection des membres issus des deux grands contingents se fasse par moitié en deux mouvements distincts de sorte que les mandats se juxtaposent à la moitié. La durée du mandat est de 4 ans.

Dénomination

Le CNE se pose la question de savoir s'il serait opportun ou non de changer de nom, certaines propositions ayant été avancées, tel Conseil National pour le Vivre-Ensemble (CNVE) ou Chambre Nationale des Etrangers premier lieu être renforcé dans sa mission (voir Mission) avant de considérer un changement de nom.

Structure, statut et service d'appui à plein temps

La nature non professionnelle des membres du CNE en cas de comparaison avec des organes ayant aussi pour mission de conseiller de fonctionnement de l'État et ses organes – comme le Conseil Économique et Social ou la Chambre de Salariés, par exemple exige des dispositions particulières.

Pour remplir pleinement sa mission et être réactif à l'activité politique, le CNE doit être doté d'un service d'appui à temps plein. Ce service serait chargé entre autres de : réaliser une veille juridique des dépôts de projets de loi à la Chambre de Députés, récolter des informations publiées par les différents organismes se prononçant sur les étrangers ou leur intégration, recueillir des études statistiques permettant au CNE de se renseigner sur la réalité des étrangers au Luxembourg (notamment auprès du STATEC).

Lieu

Le besoin d'avoir une capacité de fonctionner en continu et parfois, dépendant de délais assez courts imposés par des saisines gouvernementales, impose, au-delà d'un cadre de personnel mis à disposition, l'existence de lieux mis à disposition du CNE. La capacité de travail et de réaction du CNE ne peut pas dépendre du manque d'une structure d'appui conséquente.

Bureau

Le CNE souhaite voir le Bureau institué comme son organe exécutif chargé de la conduite journalière de ses activités. Pour garantir son efficacité, le Bureau devrait compter 2 à 4 membres.

Plénière

La Plénière aura le droit de décision sur toutes les positions prises par le CNE. Elle contrôle le Bureau et les groupes de travail.

Expertise externe

Pour une optimisation de son travail, le CNE devrait pouvoir se doter de groupes de travail éphémères ou s'adjoindre des experts, avec une durée limitée dans le temps en vue de l'exécution de tâches spécifiques mandatées par la Plénière, notamment la rédaction d'avis et de propositions à soumettre par le CNE.

Jetons de présence

Le travail bénévole des membres du CNE doit se voir reconnu par la loi et ceci via la création éventuelle d'un statut de membre du CNE, le cas échéant avec une assimilation la plus proche et pragmatique possible de celui d'un élu local ; la détermination d'une valeur pour le jeton de présence pourrait également refléter l'importance du CNE, et ceci pour les réunions de Plénière, de Bureau et des groupes de travail chargés de la rédaction d'avis et propositions au Gouvernement.

Autonomie

Le CNE doit être autonome dans ses démarches, notamment en ce qui concerne le contact avec des organes d'Etat (ministères, administrations, Chambre des Députés), autres que le Ministère auquel il sera rattaché, et avec des organisations et institutions privées et publiques (syndicats, organisations professionnelles, Syvicol, etc.).

Aussi le CNE souhaite avoir une capacité autonome de publicité de ses avis et propositions. Cette publication autonome sera faite dans des délais considérés comme raisonnables après leur émission, afin de permettre aux destinataires de ses positions, une prise de connaissance de leur contenu avant qu'elles ne deviennent publiques.

La gestion du personnel doit être attachée au fonctionnement du CNE, tout comme les lieux mis à disposition pour son travail, devrait faire l'objet d'une gestion directement associée à son propre Bureau.

Le cadre global

Le CNE souhaite que son existence puisse être établie par une loi dédiée exclusivement à cet effet. Ceci serait en ligne avec les énoncés publics de l'organe chargé de défendre la voix de ceux qui n'en ont pas.

Dans un cadre plus élargi, le CNE considère que s'impose une révision du cadre légal des CCCI, cadre légal qui puisse établir via une participation plus démocratique à cet organe local d'importance majeure, la mise en oeuvre du vivre-ensemble envisagée au Luxembourg.

Pour terminer, le CNE souhaite que les besoins et difficultés spécifiques des petites associations d'étrangers au Luxembourg soient pris en compte en créant une plateforme centralisée de publicité d'appels à projet(s) mise en avant par toutes les branches de l'administration publique.

Documents consultés :

- Groupe de travail sur la réflexion sur l'avenir du CNE : Proposition présentée à la réunion plénière du 3 avril 2019
- GT Futur du CNE: Mémo récapitulatif présenté à la réunion plénière du 30 juin 2021
- Avis des membres du CNE dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration
- Avis des institutions dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration
- Claude Gengler, De la nécessité absolue et urgente à réformer le CNE
- Christine Hugon, Recommandation pour le GT Futur du CNE
- Munir Ramdedovic, Avis concernant le nom du CNE
- Berto Reijnders, CNE, quel genre d'avenir ?
- Eric Sjogren : Mission, vision, valeurs du CNE
- GT Programmes d'intégration du CNE : Avis, identification des besoins et pistes d'amélioration
- GT CCCI du CNE : Recommandation quant au fonctionnement, à la composition et aux missions des CCCI
- GT Bénévolat du CNE : Quelques pistes de réflexion sur la promotion du bénévolat au Luxembourg

