

N° 5825

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

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

* * *

*(Dépôt: le 31.12.2007)***SOMMAIRE:**

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

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

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

Arrêtons:

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

Palais de Luxembourg, le 21 décembre 2007

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

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1. *Objectif et champ d'application*

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

Aux fins de la présente loi on entend par:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Section 1. Mesures générales

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

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

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

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

Sous-section 2. Rapport national

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

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

Section 2. Mesures spécifiques

Sous-section 1. Intégration des étrangers

A. Contrat d'accueil et d'intégration

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Politique d'intégration

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

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

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

Sous-section 2. Aide sociale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 25. L'OLAI est autorisé à:

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

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

Sous-section 3. Lutte contre les discriminations

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

Sous-section 4. Suivi des migrations

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

Section 3. Aides financières

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 4. Structures institutionnelles

Section 1. Comité interministériel à l'intégration

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

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

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

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

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

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

Section 2. Conseil national pour étrangers

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

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

Art. 35. Le conseil comprend:

- vingt-deux représentants des étrangers;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Section 3. Commissions consultatives d'intégration

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

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

Chapitre 5. Cadre du personnel de l'OLAI

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

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

1) Dans la carrière supérieure de l'administration:

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

2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

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

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

3) Dans la carrière inférieure de l'administration:

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

b) des infirmiers

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

c) des éducateurs

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

d) des artisans dirigeants

- des premiers artisans principaux

des artisans principaux
des premiers artisans
des artisans

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

e) des concierges surveillants principaux
des concierges surveillants
des concierges

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

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

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

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

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

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

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

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

„Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

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

b) L'annexe D – Détermination – Rubrique I

„Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

– Dans la carrière supérieure de l'administration:

grade 12 de la computation de la bonification d'ancienneté

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

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

Chapitre 6. Dispositions abrogatoires

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

EXPOSE DES MOTIFS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

II. POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION

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

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

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

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

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

Les initiatives communautaires peuvent être regroupées selon trois logiques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. LIGNES DIRECTRICES DU PROJET DE LOI

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

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

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

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

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

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

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

Les lignes directrices du présent projet se résument comme suit:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) Instruments d'une politique d'intégration cohérente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er.

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

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

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

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

Article 2.

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

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

Article 3.

L'OLAI a pour missions principales:

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

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

Article 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 5.

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

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

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

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

Article 6.

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

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

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

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

Article 7.

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

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

Article 8.

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

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

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

Article 9.

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

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

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

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

Article 10.

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

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

Article 11.

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

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

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

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

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

Article 12.

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

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

Article 13.

Sans commentaires.

Article 14.

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

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

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

Article 15.

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

Article 16.

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

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

Article 17.

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

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

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

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

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

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

Article 18.

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

Article 19.

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

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

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

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

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

Article 20.

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

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

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

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

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

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

Article 21.

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

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

Article 22.

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

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

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

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

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

Article 23.

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

Article 24.

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

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

Article 25.

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

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

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

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

Article 26.

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

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

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

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

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

Article 27.

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

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

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

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

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

Article 28.

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

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

Article 29.

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

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

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

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

Article 30.

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

Article 31.

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

Article 32.

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

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

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

Article 33.

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

Article 34.

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

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

Article 35.

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

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

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

Le mandat des membres passe de 3 à 5 ans.

Article 36.

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

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

Article 37.

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

Article 38.

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

Article 39.

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

Articles 40. à 44.

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

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

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

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

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

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

Article 45.

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

