

N° 5825¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE,
DE L'EGALITE DES CHANCES ET DE LA JEUNESSE**

(30.10.2008)

La Commission se compose de: Mme Marie-Josée FRANK, Présidente-Rapportrice; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, MM. Eugène BERGER et Félix BRAZ, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Aly JAERLING et Jean-Paul SCHAAF, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous examen a été déposé à la Chambre des Députés le 31 décembre 2007 par la Ministre de la Famille et de l'Intégration, Madame Marie-Josée Jacobs. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis

- de la Chambre de Commerce en date du 9 avril 2008;
- de la Chambre de Travail en date du 11 avril 2008;
- commun de l'APL, de l'ASTI, de la CCPL, de la FAEL, de la FNCTTFEL, de la fondation Caritas, du LCGB, de l'OGB-L, du SESOPI-CI et du SYPROLUX en date du 18 avril 2008;
- de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en date du 23 avril 2008;
- de la Chambre des employés privés en date du 9 mai 2008;
- du Conseil national pour étrangers en date du 27 mai 2008;
- du Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE a.s.b.l.) en date du 18 juin 2008.

Il a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 20 mai 2008. La Haute Corporation a encore rendu deux autres avis complémentaires en date du 11 juillet 2008 et du 21 octobre 2008.

Le projet de loi sous examen a été présenté aux membres de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse en date du 26 février 2008. A cette occasion, la Commission parlementaire a désigné Madame Marie-Josée Frank comme rapportrice du projet de loi. La Commission parlementaire a poursuivi ses travaux en date du 3 juin 2008. Au cours de cette réunion, les membres de la Commission parlementaire ont examiné le premier avis du Conseil d'Etat. Ils se sont également vus présenter une série d'amendements gouvernementaux par Madame la Ministre, amendements auxquels ils ont marqué leur accord et qui furent transmis au Conseil d'Etat en date du 19 juin 2008.

La Commission parlementaire s'est encore réunie en date du 15 juillet 2008 pour examiner l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 11 juillet 2008. A l'occasion de cette réunion, deux amendements parlementaires furent adoptés, amendements qui ont été avisés par le Conseil d'Etat en date du 21 octobre 2008.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné par la Commission parlementaire lors de sa réunion du 27 octobre 2008. Quant au présent rapport, il a été adopté par la Commission parlementaire lors de la réunion du 30 octobre 2008.

2. CONSIDERATIONS GENERALES

2.1. Objet et genèse du projet de loi sous rubrique

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

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

Le Luxembourg est sans aucun doute le pays le plus ouvert de l'Union européenne voire du monde entier. Cette ouverture se manifeste tant au niveau des échanges commerciaux et économiques qu'au niveau démographique. Au 1er janvier 2008, le Luxembourg comptait près de 205.900 étrangers représentant quelque 42,6% de la population totale estimée à 483.800 personnes. Avec un tel taux, le Luxembourg est le pays avec le taux le plus élevé de personnes d'origine étrangère. Si le taux de fécondité national¹ est assez élevé par rapport au reste de l'Union européenne², c'est grâce au taux de fécondité élevé parmi les étrangers³. Le nombre de nationaux est, quant à lui, stable depuis plus de 25 ans. Selon les projections du Statec, la population d'origine étrangère dépassera la population autochtone au cours des années 2020-2030. Cette situation s'est par ailleurs déjà réalisée à Luxembourg-Ville qui compte actuellement plus de 60% de résidents non luxembourgeois.

Sur le marché du travail, si notre économie a pu, au cours de ces dernières années et décennies puiser dans le formidable réservoir de main-d'œuvre que constitue la Grande Région – plus de 143.000 travailleurs franchissent tous les jours la frontière luxembourgeoise pour venir travailler dans notre pays – il est clair que le marché du travail ne saurait s'y ressourcer ad aeternam, nos pays voisins étant eux-mêmes confrontés à une démographie déficitaire et partant à un manque considérable de main-d'œuvre, manque qui risque de s'aggraver à l'avenir. Les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, qui ont par le passé fourni une partie importante de la main-d'œuvre luxembourgeoise, ne sont eux non plus à même de satisfaire la demande en main-d'œuvre du marché luxembourgeois, et ce pour les mêmes raisons que les pays de la Grande Région. A terme, si le Luxembourg souhaite garantir à ses citoyens une certaine prospérité économique, gage de paix et de cohésion sociales, il va falloir recruter la main-d'œuvre dans des contrées plus lointaines, en dehors des frontières de l'Union européenne. Or, l'arrivée de cette nouvelle génération d'immigrés rendra l'intégration autrement plus difficile et complexe que l'intégration des immigrants d'origine européenne, notamment en raison d'importantes différences d'ordre ethnique, religieux et culturel entre la population autochtone et assimilée et les nouveaux immigrants. Il est dès lors primordial de mettre sur pied une politique d'intégration moderne qui permette aux étrangers de s'insérer dans la société luxembourgeoise et éviter ainsi leur marginalisation. Une telle politique est nécessairement plus active et volontariste et doit avoir des objectifs à long terme. A défaut de quoi, il y a un réel risque de voir se créer des sociétés parallèles séparées, comme il en existe dans certains pays à forte immigration. L'existence simultanée de plusieurs sociétés parfaitement étanches mettra tôt ou tard à mal la cohésion sociale et partant la paix sociale.

Le projet de loi sous rubrique entend doter le Grand-Duché des moyens effectifs pour être en mesure de créer les conditions favorables à un accueil et une intégration réussis. Ce faisant, il ne fait que poursuivre les efforts accomplis en la matière depuis de nombreuses années et ayant pour objectif de faire naître dans la société un sentiment de confiance mutuelle et d'enrichissement réciproque entre autochtones et allochtones. Il matérialise la déclaration de politique générale de 2005, déclaration qui a tracé les axes de la politique en matière d'immigration et d'intégration en soulignant la nécessité de disposer „*d'une nouvelle loi sur l'immigration (...) et basée sur un concept plus volontariste de l'intégration*“. Parallèlement au projet de loi sous rubrique, d'autres projets de lois ont été élaborés afin de transposer la nouvelle orientation politique en matière d'immigration et d'intégration. Il en est ainsi

¹ 1,64 enfant/femme en 2006 d'après le Statec.

² taux de fécondité moyen de l'Union européenne en 2004 1,50 enfant/femme, au Luxembourg le taux se situait à 1,70 enfant/femme (source www.fr.wikipedia.org).

³ en 2006, le taux de fécondité parmi la population étrangère était de 1,79 contre 1,56 parmi la population de nationalité luxembourgeoise d'après le Statec.

du projet de loi 5802, devenu entre-temps la loi du 29 août 2008 portant notamment sur la libre circulation des personnes et l'immigration et abrogeant la loi modifiée du 28 mars 1972 relative à l'entrée et le séjour des étrangers, ou encore du projet de loi 5620 sur la nationalité luxembourgeoise, que la Chambre des Députés a adopté lors de sa séance du 15 octobre 2008, et dont l'innovation majeure consiste en la reconnaissance du principe de la double nationalité ou de la nationalité multiple en droit luxembourgeois. Le projet de loi sous rubrique fait ainsi partie d'un ensemble de projets ayant pour but de moderniser la législation luxembourgeoise afin de tenir compte de l'évolution de l'immigration et des perspectives démographiques.

Le Luxembourg n'est pas le seul pays à se préoccuper de trouver la meilleure manière d'intégrer les étrangers résidant sur son territoire. Il s'agit d'une tendance commune observée dans les autres pays de l'Union européenne voire d'une préoccupation européenne.

Même si les questions d'intégration, contrairement à celles relatives à l'immigration, sont de la compétence des États membres, les gouvernements européens ont décidé, lors du Conseil européen de Tampere en 1999, d'élaborer une politique commune dans le domaine de l'immigration dont le but serait de mettre en œuvre des mesures plus dynamiques destinées à garantir une meilleure intégration des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne. La décision des gouvernements telle que retenue à Tampere fut entérinée en 2004 avec l'adoption du programme de La Haye, lequel fixe des objectifs en vue du renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice dans l'Union européenne pour la période 2005-2010. L'Union européenne a avant tout un rôle de coordination ainsi que d'orientation comme le prouve la définition de principes de base communs de la politique d'intégration des immigrés, adoptés le 19 novembre 2004 par le Conseil „Justice et affaires intérieures“. L'Union européenne intervient également au niveau de l'information et de l'échange d'expériences. Le rapport annuel sur l'Immigration et l'intégration que la Commission rédige depuis 2004 ou encore le programme européen INTI⁴ destiné à financer des actions préparatoires visant à promouvoir l'intégration dans les États membres de l'UE de personnes qui ne sont pas citoyennes d'un pays de l'UE, remplacé depuis 2007 par le Fonds européen d'intégration, en constituent des exemples patents. Un programme-cadre intitulé „Solidarité et gestion des flux migratoires“ pour la période 2007-2013 a été adopté. Il vise à améliorer la gestion des flux migratoires au niveau de l'Union européenne et à renforcer la solidarité entre les États membres. Son objectif est d'assurer une programmation pluriannuelle de l'Union européenne dans différents domaines tels que la gestion intégrée des frontières, la politique d'asile, d'intégration et de retour. Ce programme s'inscrit dans le prolongement des programmes FER⁵, voire ARGO et ODYSSEUS⁶, ainsi que des actions préparatoires INTI.

Sous les auspices de l'Union européenne, les politiques nationales en matière d'intégration ont de plus en plus tendance à converger. Si l'accueil des nouveaux immigrants constitue chez la grande majorité d'États la première phase du processus d'intégration donnant lieu à la mise en place d'un dispositif spécifique axé en priorité sur l'apprentissage de la langue et la connaissance des valeurs et institutions du pays d'accueil, il est évident que les programmes d'accueil et d'intégration ne sauraient suffire à eux seuls. Il est important de mettre l'accent sur des politiques de lutte contre les discriminations à l'embauche, dans l'accès à l'éducation ou au logement. Il ne suffit, en effet, pas d'accueillir les immigrés et de leur fournir les moyens nécessaires à leur intégration, encore faut-il que la société s'ouvre aux immigrés. C'est l'objectif des politiques anti-discriminatoires.

De nombreux États membres s'y sont attelés sous l'impulsion européenne comme en témoignent les deux directives adoptées en 2000 par le Conseil, à savoir la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail⁷. On peut encore citer dans ce contexte la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

4 Intégration des ressortissants de pays tiers.

5 Fonds européen pour les réfugiés.

6 ARGO est le programme d'action de coopération administrative dans le domaine des politiques d'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures couvrant la période 2002 à 2006 et qui a remplacé le programme ODYSSEUS qui avait instauré un programme de formation, d'échanges et de coopération dans les mêmes domaines, mais pour la période allant de 1998 à 2002.

7 Ces deux directives ont été transposées en droit luxembourgeois par la loi du 28 novembre 2006.

Cette directive précise les critères d'acquisition du statut de résident de longue durée en spécifiant que les Etats membres doivent mettre en œuvre les dispositions de cette directive sans faire de discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

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

Le projet de loi sous examen tient compte de ces expériences et de la nécessité d'agir à plusieurs niveaux. Il souligne le caractère réciproque du processus d'intégration et prévoit la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration qui reprend les engagements mutuels auxquels s'engagent l'Etat d'accueil et l'immigré. Le projet de loi met encore en évidence la nécessité d'allier à l'accueil des immigrés l'existence de mesures anti-discriminatoires en prévoyant parmi les missions de l'„*Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*“ la lutte contre les discriminations. Pour le détail, il est renvoyé au point suivant ainsi qu'au commentaire des articles.

2.2. Les éléments essentiels du projet de loi sous rubrique

Afin de disposer d'un instrument efficace devant permettre au Gouvernement de mener une politique d'intégration réussie, les auteurs du projet de loi sous examen ont mis l'accent sur plusieurs points essentiels, à savoir:

2.2.1. Une définition de l'intégration

La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ne définit pas ce que l'on doit entendre par „*intégration*“. Or, il a semblé utile aux auteurs du projet de loi sous rubrique de définir ce concept dans un texte législatif et de rappeler dans ce contexte que l'intégration vise un processus bilatéral où tant les étrangers que la société d'accueil doivent faire des efforts pour se rapprocher les uns les autres et vivre ensemble. Le projet de loi définit plus précisément l'intégration comme étant „*un processus à double sens par lequel l'étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil, qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche*“.

L'ouverture à l'altérité de l'autre et les échanges mutuels entre les individus d'une même société sont, comme l'ont prouvé tant les expériences nationales qu'étrangères, les conditions sine qua non d'une intégration réussie.

2.2.2. Un champ d'application large dépassant le cadre traditionnel de l'intégration

Les auteurs du projet de loi sous examen ont également estimé utile d'élargir le champ d'application de la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, alors que l'intégration ne saurait se cantonner à leurs yeux au seul accueil des étrangers et à l'aide sociale dont ils peuvent, le cas échéant, bénéficier au moment de leur arrivée.

L'intégration des immigrés passe par la prévention et la lutte contre les comportements ou situations refusant aux étrangers l'égalité de traitement et l'égalité des chances, notamment en raison de leur origine raciale ou ethnique, de leur langue, de leur religion ou encore de leurs convictions. La lutte contre les discriminations est un élément essentiel de l'intégration quand bien même l'intégration et l'accueil demeureront les piliers de la politique en la matière.

2.2.3. La création d'un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), que le projet de loi sous examen entend créer, est destiné à remplacer l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers dont la

dénomination est source de malentendus et d'interprétations erronées en raison de la connotation plutôt répressive attachée au terme de „*Commissariat*“. Il s'ensuit qu'il n'est pas toujours facile d'entrevoir la réelle fonction de cet organisme qui a pourtant une fonction extrêmement importante. Dans ce contexte, il a paru plus judicieux aux auteurs du projet de loi de remplacer le Commissariat du Gouvernement aux étrangers par un organe ayant une autre dénomination plus positive.

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations, conjointement avec les communes et les autres acteurs de la société civile. L'OLAI a également pour mission d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

L'OLAI est également autorisé à gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers, à collaborer avec d'autres organismes à la création et à la gestion de telles structures d'hébergement ou encore à promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement d'hébergements réservés au logement provisoire d'étrangers.

Ces missions correspondent grosso modo à celles d'ores et déjà exercées par le Commissariat du Gouvernement aux étrangers, à part celle relative à la lutte contre les discriminations qui revêt dans le contexte du projet de loi sous rubrique une place primordiale.

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

A noter encore que le projet de loi sous examen prévoit des modifications importantes au niveau du personnel de l'OLAI. Si la loi modifiée de 1993 précitée prévoit dans le cadre du Commissariat du Gouvernement aux étrangers uniquement un Commissaire au niveau de la carrière supérieure et plusieurs assistants d'hygiène sociale ou assistants sociaux au niveau de la carrière inférieure, le présent projet de loi prévoit dans le cadre de l'OLAI des fonctions d'attaché, d'assistant d'hygiène sociale, d'assistant social, d'infirmier et d'infirmier gradué, d'éducateur et d'éducateur gradué, de rédacteur, d'expéditionnaire ou encore de concierge. Cette restructuration doit permettre à l'OLAI d'effectuer de manière plus efficace ses diverses missions.

2.2.4. La mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration

Comme nous l'avons signalé précédemment, l'intégration est un processus dans lequel interviennent l'Etat, les communes, la société civile et les principaux concernés, les immigrés. Le contrat d'accueil et d'intégration, que le présent projet de loi entend mettre en place, en est l'expression la plus patente. Ce contrat, au demeurant facultatif, a pour but d'instaurer entre l'Etat luxembourgeois et les personnes qui désirent s'y installer durablement, une relation basée sur la confiance et des engagements réciproques. Il traduit la volonté des parties en cause, d'une part, de s'adapter au nouvel environnement et, d'autre part, de mettre en œuvre les mesures adéquates pour permettre une réelle intégration.

Un tel contrat est proposé à tout étranger qui séjourne légalement au Luxembourg et qui souhaite s'y maintenir de manière durable. Il contient les engagements réciproques de l'Etat et de l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration dans la société luxembourgeoise. L'Etat s'engage à assurer à l'étranger une formation linguistique et d'instruction civique ainsi qu'à prendre les mesures nécessaires visant son intégration sociale et économique. L'étranger, en contrepartie, s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens. Il s'engage surtout à participer à la vie sociale.

Le contrat d'accueil et d'intégration est purement facultatif, c'est-à-dire que s'il est proposé d'office aux étrangers, ceux-ci ne sont pas obligés de l'accepter. Il ne peut pas non plus être conclu pour une durée dépassant deux ans.

2.2.5. Une politique d'intégration basée sur la concertation

La réussite de l'intégration et la lutte contre les discriminations dépendent de la volonté des autorités publiques de coordonner les stratégies et les opérations décidées en la matière. L'intégration ne saurait être l'apanage d'un seul ministère. Au contraire, chaque département ministériel est, en fonction de

ses propres attributions, l'artisan de l'intégration. L'intégration des étrangers est une responsabilité de tous. Le comité interministériel à l'intégration travaillera en étroite collaboration avec l'OLAI. Ensemble, ces deux structures vont établir un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations dont il a été déjà question sous le point 2.2.3.

Les actions qui y seront inscrites reflèteront les initiatives prises dans tous les domaines de compétence et constitueront un vaste éventail de politiques et d'objectifs communs qui implique la participation élargie de tous.

Le projet de plan d'action national est ensuite soumis par le ministre au Gouvernement pour approbation. Par ailleurs, le ministre adressera tous les cinq ans un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés. L'objectif de ce rapport, qui se base sur les contributions des différents ministères et administrations, est de présenter une vue globale de la situation des étrangers au Luxembourg et des mesures prises en vue de faciliter leur intégration.

Un tel rapport permettra de mettre au point les objectifs fixés en la matière et sera très utile lors de l'établissement des plans d'actions successifs. Il participera à rendre la politique d'intégration plus efficace.

A noter encore dans ce contexte qu'initialement les auteurs du projet de loi avaient songé à créer deux nouveaux organes consultatifs, à savoir un Cercle Interreligieux et un Haut Conseil à l'Intégration. Après discussions au Conseil de Gouvernement et échanges de vues avec la société civile, les auteurs du projet de loi sont parvenus à la conclusion que la mise en place de deux institutions nouvelles n'était pas opportune.

*

3. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Dans son avis du 9 avril 2008, la Chambre de Commerce a salué le projet de loi sous rubrique dans son principe qui donne un cadre plus global et plus cohérent à l'intégration des étrangers au Luxembourg. Elle a cependant regretté que le projet de loi n'aille pas plus loin dans ses ambitions, estimant notamment qu'il était temps d'engager une réflexion sur la suppression de toutes les barrières à l'électorat passif lors des élections communales.

La création d'un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration souligne, aux yeux de la Chambre de Commerce, l'accent mis par les rédacteurs du projet de loi sur l'intégration des étrangers. Pour la première fois en matière d'intégration des étrangers, il est reconnu que l'intégration est un processus synallagmatique. Tout en remarquant que l'intégration ne saurait être imposée mais tout au plus encouragée, la Chambre de Commerce a estimé que le présent projet de loi impose de facto à tout étranger désireux de s'installer durablement au Luxembourg de conclure un contrat d'accueil et d'intégration afin d'avoir l'assurance que son autorisation de séjour sera renouvelée. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce a insisté sur le caractère réellement facultatif de la conclusion d'un tel contrat. La Chambre de Commerce a semblé apprécier le fait que le projet de loi sous rubrique mette en avant le caractère transversal de l'intégration des étrangers.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a donné à considérer que l'intégration des étrangers doit être conçue dans la ligne d'une politique d'ensemble de notre société, englobant à la fois la politique d'immigration et celle de l'intégration, pour aboutir à l'assimilation par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la poursuite d'une politique cohérente et volontariste dans les domaines précités est indispensable pour assurer la cohésion sociale de tous ceux qui veulent faire partie de notre communauté luxembourgeoise. Elle a encore rappelé que l'immigration et l'intégration ont un coût et qu'il serait utile d'établir une étude appropriée pour déterminer les investissements rendus nécessaires en raison d'une augmentation de la population via l'immigration. Après avoir formulé une série de remarques et critiques par rapport au texte même du projet de loi sous rubrique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a marqué son accord avec le présent projet.

Dans son avis du 9 mai 2008, la Chambre des employés privés a salué formellement la démarche des auteurs du projet de loi sous examen et qui consiste à définir le concept d'intégration. Concernant la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration, la Chambre des employés privés a fait valoir

que si l'instauration d'un tel contrat présente l'avantage de procéder à la consécration explicite des droits et obligations respectifs des parties, il peut aussi constituer un procédé susceptible de dénoter une certaine suspicion envers les étrangers et permettre, le cas échéant, à l'Etat luxembourgeois de s'aménager des preuves pour se débarrasser plus facilement de sujets moins dociles.

Le Conseil national pour étrangers, tout en reconnaissant que le présent projet de loi est un engagement dans l'intérêt d'une meilleure politique d'immigration et d'intégration, a déploré, quant à lui, le peu de moyens y prévus pour la mise en œuvre de cette politique. Il a plaidé notamment pour le rassemblement au sein d'un seul ministère des principales attributions politiques et administratives en rapport avec l'immigration, l'accueil et l'intégration des étrangers ou encore la création d'un Haut Conseil à l'Immigration comme élément charnière entre le Conseil national pour les étrangers et les institutions et organes nationaux.

Le Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE) a salué la volonté du Gouvernement de réformer la loi modifiée de 1993 portant sur l'intégration des étrangers tout en formulant un certain nombre de remarques et critiques, dont certaines n'ont pas à proprement parler trait au texte du projet de loi sous rubrique. Le CLAE a ainsi réitéré son souhait, déjà exprimé dans le cadre du projet de loi 5802 portant sur la libre circulation et l'immigration, que toutes les questions relatives à la circulation, à l'immigration et à l'intégration soient centralisées sous la responsabilité d'un seul responsable politique au sein du Gouvernement. Paradoxalement, il s'est dit conscient que l'accueil et l'intégration des étrangers relèvent de la compétence de plusieurs Ministères pour conclure avec le souhait que les différents Ministères concernés fassent preuve d'une plus grande concertation. Le CLAE a regretté également le fait que le projet de loi sous rubrique ne soit pas accompagné d'une réforme en profondeur de la loi électorale. Le CLAE a énuméré ensuite une liste de recommandations relatives entre autres au fonctionnement de l'OLAI ou encore au contenu du contrat d'accueil et d'intégration.

Dans leur avis commun, l'APL, l'ASTI, la CCPL, la FAEL, la FNCTTFEL, la fondation CARITAS, le LCGB, l'OGB-L, le SESOPI-CI et le SYPROLUX ont eux aussi salué la volonté du législateur de mettre en place une politique explicite d'accueil et d'intégration. Ils ont approuvé le fait que le contrat d'accueil et d'intégration soit facultatif et ont donné à considérer que l'effort d'intégration d'une personne ne saurait se mesurer uniquement en fonction du respect ou non-respect des obligations figurant dans le contrat d'accueil et d'intégration. Le nouvel arrivant doit faire „naturellement“ d'autres efforts. Ils ont approuvé aussi le fait que le projet de loi sous rubrique entend responsabiliser davantage les communes en matière d'intégration.

*

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

Le Conseil d'Etat a rendu un premier avis relatif au projet de loi sous rubrique en date du 20 mai 2008 dans le cadre duquel il a formulé une série de considérations générales avant d'examiner le projet de loi article par article.

Parmi les remarques d'ordre général, on peut relever la difficulté pour le Conseil d'Etat de comprendre pourquoi les questions d'immigration, d'intégration et de nationalité ont fait l'objet de plusieurs projets distincts, un tel compartimentage pouvant, aux yeux de la Haute Corporation, faire croire qu'il s'agit de domaines séparés.

Or, pour le Conseil d'Etat l'aspect „immigration“ et le volet „intégration“ sont liés au point qu'on aurait pu envisager de traiter ces deux aspects dans un projet de loi unique. Il a rappelé que dans son avis du 18 mars 2008 relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, il avait déjà opiné en ce sens et estimé que les deux législations devaient être élaborées ensemble puisqu'elles sont corollaires.

Concernant l'implication de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration dans la lutte contre les discriminations, le Conseil d'Etat a rappelé que d'autres instances, et plus particulièrement le Centre pour l'égalité de traitement, étaient déjà compétentes en la matière. Il a estimé qu'en investissant également l'OLAI de la lutte contre les discriminations, on risque de provoquer des confusions préjudiciables. A cela s'ajoute un éparpillement de ressources humaines et budgétaires. Le doublement des organismes ou services chargés de la lutte contre les discriminations comporte également le risque de favoriser des attitudes différentes voire antagonistes par rapport à une situation déterminée. Ce

danger est d'autant plus réel que les deux organismes ne disposeraient pas des mêmes compétences et du même statut. En effet, le Centre pour l'égalité de traitement est un organe indépendant, alors que le projet de loi sous rubrique propose de placer l'OLAI sous l'autorité du Ministre ayant dans ses attributions l'Intégration. Par ailleurs, l'OLAI disposerait de moyens bien plus développés que le Centre. Le Conseil d'Etat a encore estimé que la lutte contre les discriminations cadrerait mal avec ses autres missions, notamment avec sa mission de coordination de la politique d'accueil et d'intégration, mission qui s'adresse d'après le Conseil d'Etat principalement sinon exclusivement aux étrangers nouveaux arrivants.

Dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat a encore rappelé que notre pays a traditionnellement adopté un système d'intégration privilégiant l'intégration individuelle et ce par opposition au modèle anglo-saxon ou néerlandais qui mettent l'accent sur une intégration de type communautaire. Cette approche est maintenue voire renforcée par le projet de loi sous rubrique ce que est approuvé par le Conseil d'Etat. En effet, d'après celui-ci, la démarche des auteurs du projet de loi contribuera à éviter le spectre d'une dérive communautariste et de son corollaire, la juxtaposition de sociétés parallèles et cloisonnées. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a encore rappelé l'importance de l'élément familial en matière d'intégration, estimant que la contribution des femmes et des enfants à l'intégration des familles constitue un élément précieux qui ne doit pas être négligé. Il a encore souligné le caractère global de l'intégration qui comporte une multitude d'éléments. L'intégration est d'abord un processus et non pas prioritairement un résultat. L'approche contractuelle adoptée par les auteurs du projet de loi est certainement à la base de la cohésion sociale, pour le Conseil d'Etat il a cependant lieu d'éviter le risque de remplacer le droit à l'intégration par un devoir de s'intégrer voire une obligation de s'intégrer assortie de sanctions en cas de non-obtempération.

On peut encore noter que le Conseil d'Etat a proposé une nouvelle structure du texte du projet de loi sous examen, le texte gouvernemental manquant à ses yeux de clarté et de lisibilité. Il a proposé de supprimer toutes les dispositions dépourvues de contenu normatif et qui se limitent à une simple formulation d'objectifs ou de proclamations qui relèveraient plutôt de l'exposé des motifs.

Les auteurs du projet de loi ont décidé d'amender le texte initial du présent projet de loi afin de tenir compte des principales critiques et remarques formulées notamment par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2008.

Ils ont proposé un nouveau texte coordonné du projet de loi qui reprend largement la structure du texte tel que proposé par le Conseil d'Etat. Cette structure est celle du texte du projet de loi tel qu'annexé au présent rapport.

Quant au fond, ils ont repris plusieurs suggestions de texte du Conseil d'Etat. Le texte amendé diverge cependant du texte tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2008.

Ils ont ainsi maintenu la définition de l'„*étranger*“ dans le texte en alignant celle-ci à celle du projet de loi 5802 devenue la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Les auteurs du projet de loi ont aussi maintenu les dispositions relatives au plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations et celles concernant le rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers. Si les auteurs du projet de loi ont suivi le raisonnement de la Haute Corporation d'omettre les dispositions spécifiques sur la lutte contre les discriminations, dispositions qui figuraient dans le projet de loi initial, ils ont néanmoins tenu à faire figurer la lutte contre les discriminations parmi les missions de l'OLAI, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel de la politique d'intégration. In fine, les auteurs du projet de loi ont maintenu les dispositions relatives à la participation du Gouvernement à la construction des centres d'hébergement des demandeurs de protection internationale et les structures institutionnelles.

Pour le détail, il est renvoyé aux documents parlementaires 5825⁴ et 5825⁶ ainsi qu'au commentaire des articles.

5. AVIS COMPLEMENTAIRES DU CONSEIL D'ETAT ET AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

Il est juste rappelé dans ce contexte que les amendements gouvernementaux du 19 juin 2008 ont été avisés par le Conseil d'Etat en date du 11 juillet 2008. Suite à cet avis, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a amendé à son tour le texte du projet de loi afin de tenir compte de plusieurs observations du Conseil d'Etat. Ce dernier a émis un deuxième avis complémentaire en date du 21 octobre 2008 dans lequel il marque son accord avec le projet de loi tel que nouvellement amendé.

Pour le détail, il est renvoyé aux documents parlementaires 5825⁹, 5825¹⁰ et 5825¹¹ ainsi qu'au commentaire des articles.

*

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article a été ajouté via amendements parlementaires au texte du projet de loi tel qu'amendé par les auteurs du projet de loi. Cet article définit le champ d'application du projet de loi sous rubrique.

Cet ajout doit être mis en relation avec l'amendement opéré par les auteurs du projet de loi au niveau de l'article 3⁸ (amendement No 3). Conformément aux suggestions du Conseil d'Etat émises dans son premier avis du 20 mai 2008, les auteurs du projet de loi avaient regroupé les articles 2 à 4 initiaux, alors qu'ils traitaient de la création et des missions de l'OLAI en un seul article, l'article 2 dans la première version amendée. Ils avaient également suivi le Conseil d'Etat et avaient reformulé les dispositions relatives aux missions qui incombent à l'OLAI. Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat avait, en effet, critiqué le caractère vague et non normatif de la kyrielle de compétences reconues à l'OLAI au niveau de l'ancien article 4.

Le texte tel que suggéré par le Conseil d'Etat a été repris via amendements par les auteurs du projet de loi, sauf sur deux points dont un sera examiné au niveau de l'article 2 nouveau. Concernant le point qui nous intéresse dans l'immédiat, il échet de noter que les auteurs du projet de loi avaient jugé nécessaire de remplacer les mots „*de leur intégration*“ par ceux „*d'intégration des étrangers*“. A leurs yeux, la proposition de texte du Conseil d'Etat laissait supposer que l'OLAI n'aurait pour mission que de faciliter le processus d'intégration des étrangers nouveaux arrivants, alors que les actions et moyens mis en œuvre par l'office en dehors du contrat d'accueil et d'intégration proprement dit s'appliquent à l'ensemble des étrangers domiciliés légalement au Luxembourg.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a noté une incohérence entre le texte proposé et le commentaire. Il a donné à considérer que suite au changement opéré au niveau de la définition du terme „*étranger*“ (amendement gouvernemental No 1), celui-ci vise également les étrangers séjournant au pays sans être munis de papiers en règle. Le Conseil d'Etat, en supposant qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de favoriser l'intégration de ce dernier groupe de personnes, a proposé de compléter l'amendement par l'ajout du bout de phrase „*légalement domiciliés au Grand-Duché de Luxembourg*“.

Suivant le Conseil d'Etat quant au fond, la Commission parlementaire a décidé d'intégrer un nouvel article, l'article sous rubrique qui définit le champ d'application de la loi tout en précisant que c'est le séjour qui doit être régulier et non le domicile.

Article 2

Cet article définit ce qu'il faut entendre par „*intégration*“. Il s'agit du texte tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Dans sa version initiale, l'article 1er du projet de loi déterminait l'objet de la future loi et définissait les notions substantielles de celle-ci.

Le Conseil d'Etat a, dans son avis du 20 mai 2008, estimé qu'il n'était ni utile ni nécessaire de développer dans le texte du projet de loi les objectifs visés par la loi en rappelant entre autres que le

⁸ Article 2 dans le cadre de la première version amendée.

contenu de la loi résulte clairement de son intitulé. Il a également critiqué l'introduction d'un texte de loi par un article contenant des définitions. Si ce procédé peu habituel dans la tradition législative luxembourgeoise est entre-temps dans les mœurs sous l'influence de la législation européenne, le Conseil d'Etat a rappelé dans ce contexte que ce procédé doit être utilisé à bon escient et avec modération. Il est inutile de réserver une disposition pour des définitions, si ces définitions se contentent de donner aux termes visés la signification qu'ils ont habituellement.

Un tel procédé est, par ailleurs, également dangereux, s'il sert à donner à un terme courant un sens ou une portée qu'il n'a pas d'habitude.

A noter dans ce contexte que le projet de loi sous examen définissait, dans sa version originale, les notions d'accueil, d'intégration, d'étranger, de lutte contre les discriminations, d'aide sociale et de suivi des migrations.

Le Conseil d'Etat a proposé de supprimer l'article 1er initial et d'inclure la définition de l'intégration dans un alinéa de l'article 2 (1er selon le Conseil d'Etat) dont la teneur est la suivante:

„Art. 1er. Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.“

Les auteurs du projet de loi ont suivi le raisonnement du Conseil d'Etat et ont repris sa proposition de texte devenant l'article 1er dans la première version amendée et l'article 2 dans la présente version. Ils ont toutefois jugé utile d'ajouter au texte du Conseil d'Etat deux alinéas supplémentaires.

Les auteurs du projet de loi ont convenu qu'il était utile, afin d'éviter toute confusion quant au public cible, de maintenir une définition de l'„étranger“ dans le texte tout en l'alignant sur celle figurant dans le projet de loi No 5802 sur la libre circulation devenu entre temps la loi du 29 août 2008.

Les auteurs du projet de loi ont également estimé qu'il était plus judicieux de regrouper les définitions ayant trait à l'étranger au sens large dans un seul article. Partant de ce constat, ils ont préféré intégrer la définition du „nouvel arrivant“ que le Conseil d'Etat fait figurer à la fin de l'alinéa 2 de l'article 2, au niveau de la disposition sous rubrique moyennant l'ajout d'un alinéa 4.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2008, le Conseil d'Etat, constatant que la définition d'„étranger“ est la même que celle figurant dans le projet de loi sur la libre circulation et l'immigration et n'inclut dès lors plus la condition d'être légalement domicilié au pays, a approuvé l'amendement. Le regroupement de toutes les définitions ayant trait à l'étranger en un seul article n'a donné lieu à aucune observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article sous rubrique a trait aux missions de l'OLAI.

Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a estimé qu'il serait plus judicieux de regrouper les dispositions figurant aux articles 2 à 4 initiaux en un seul article, alors qu'ils traitent de la création et des missions de l'OLAI, et d'omettre l'énumération des missions de l'OLAI (article 4 initial). Il a, par ailleurs, insisté, sous peine d'opposition formelle, sur la suppression des termes „principales“ et „notamment“ aux articles 3 et 4 du projet de loi initial, alors que ces termes annoncent une énumération non exhaustive des tâches et missions de l'OLAI.

Le Conseil d'Etat a rappelé qu'une administration ne saurait exercer des compétences autres que celles qui lui sont attribuées par la loi.

Le Conseil d'Etat a finalement fait une proposition de texte qui a été reprise par les auteurs du projet de loi, sauf que les mots „de leur intégration“ ont été remplacés par „d'intégration des étrangers“ et que la définition du nouvel arrivant a été incluse au niveau de l'article précédent. Il est renvoyé au commentaire des articles 1er et 2.

Les auteurs du projet de loi ont également réintégré via amendements la partie de phrase „dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel“ qui ne figurait pas dans la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Comme il a été souligné sous le point 4. du présent rapport, le Conseil d'Etat a critiqué dans son avis du 20 mai 2008 l'extension des compétences de l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers à la lutte contre les discriminations.

Le projet de loi dans sa version initiale prévoyait, en effet, à l'article 27 une disposition spécifique selon laquelle „*Dans sa mission de lutte contre les discriminations, l'OLAI prend les mesures d'information et de sensibilisation afin de mieux faire comprendre les questions liées aux discriminations et de développer la capacité à les prévenir.*“

Les auteurs du projet de loi sous rubrique ont suivi le Conseil d'Etat et ont omis les dispositions spécifiques contre les discriminations. Ils ont toutefois estimé nécessaire que la lutte contre les discriminations soit citée parmi les missions de l'OLAI. Il est rappelé que la lutte contre les discriminations est un élément essentiel de la politique d'intégration. Le Conseil d'Etat l'a, par ailleurs, lui-même confirmé dans son avis. L'OLAI a pour mission de développer une politique globale de prévention et de lutte contre les discriminations en concertation étroite avec le Centre pour l'égalité de traitement qui a une mission de conseil aux victimes de discriminations, mais qui émet en même temps des avis et recommandations à l'adresse du Gouvernement.

In fine, les auteurs du projet de loi ont encore ajouté au texte tel que suggéré par la Haute Corporation les mots suivants: „*et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection*“.

Le Conseil d'Etat a donné à considérer dans son avis complémentaire daté du 11 juillet 2008 que, compte tenu du fait que la portée très large de la définition de l'expression „*lutte contre les discriminations*“, telle qu'elle avait figuré dans le projet initial, n'était plus maintenue, il pouvait s'accommoder de la référence proposée. Il y aurait toutefois lieu d'inclure la même restriction de compétence de l'OLAI au niveau des articles 5 et 6⁹ (articles 6 et 7 nouveaux). Or, tant le plan d'action national que le rapport national que le Gouvernement entend maintenir, évoquent globalement les „*discriminations*“ sans préciser celles qui sont visées. Le Conseil d'Etat a encore proposé de préciser dans ces deux articles que seules les „*discriminations en raison de leur origine*“ sont visées. A noter dès à présent que la Commission parlementaire n'a pas suivi le Conseil d'Etat sur ce dernier point et a maintenu le texte, tel qu'amendé par les auteurs du projet de loi, tant de l'article 5 et 6, devenus les articles 6 et 7 actuels.

Concernant l'ajout des mots suivants „*et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection*“, le Conseil d'Etat a renvoyé dans son avis complémentaire à ses observations formulées au sujet des articles 17 à 23 du projet initial et qui avaient trait à l'aide sociale. Dans son premier avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat avait estimé que les articles 17 à 23 n'avaient pas leur place dans une loi organisant l'intégration des étrangers en faisant valoir que les demandeurs de protection internationale sont en effet clairement exclus des mesures d'intégration aussi longtemps que leur situation n'est pas régularisée. L'OLAI garde certes des compétences dans ce domaine, mais ces attributions sont réglées par d'autres dispositions normatives. Pour le Conseil d'Etat, la matière est d'ores et déjà parfaitement réglementée par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ainsi que par le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale. Le Conseil d'Etat avait insisté dès son premier avis à voir supprimer les articles 17 à 23 du présent projet de loi pour voir incorporer les dispositions litigieuses dans le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 précité.

La Commission parlementaire a maintenu la référence aux demandeurs de protection internationale en donnant à considérer que l'aide sociale, qui peut être accordée à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes, constitue une aide différente de celle accordée aux demandeurs de protection internationale, de sorte que les deux aides doivent être énoncées et clairement distinguées.

Articles 4 et 5

Ces articles ont trait aux attributions de l'OLAI. Il s'agit des articles 25 et 26 du projet de loi initial. Dans son premier avis, le Conseil d'Etat a suggéré de compléter le chapitre 1er relatif à l'OLAI par l'insertion des dispositions figurant actuellement sous les articles 25 et 26 du projet de loi.

⁹ 1ère version amendée.

L'article 4 autorise l'OLAI à gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers et à collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de telles structures. A noter qu'une disposition analogue était prévue par la loi modifiée de 1993 en vertu duquel le Commissariat du Gouvernement aux étrangers assure l'entretien des différentes structures d'hébergement pour étrangers, à savoir les centres d'accueil pour familles, les centres d'accueil pour célibataires ou encore les foyers gérés par des ONG.

Le texte sous rubrique autorise également l'OLAI à promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.

L'article 4 n'a fait l'objet d'aucune remarque particulière de la part du Conseil d'Etat.

L'article 5 vise les situations non spécialement couvertes par les lois et les règlements en vigueur. Il autorise l'OLAI, dans ces cas exceptionnels et dûment motivés, à accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

A noter que d'après l'article 26 initial, l'aide ponctuelle était accordée par le directeur de l'OLAI. Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a été d'avis qu'il fallait modifier le libellé de l'article sous rubrique, alors qu'il n'appartient pas au directeur de l'OLAI d'accorder des aides, mais que cette compétence incombe à l'OLAI.

La Commission parlementaire a suivi le raisonnement du Conseil d'Etat en intégrant, d'une part, les articles 25 et 26 au niveau du chapitre 1er à la suite de l'article 3 relatif aux missions de l'OLAI et en reprenant, d'autre part, la suggestion de libellé de l'article 5.

Article 6

Il s'agit de l'article 5 du projet de loi dans sa version initiale. Cet article concerne le plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations que l'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration.

Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a estimé que l'article 5 (initial) était à omettre dans son intégralité en faisant entre autres valoir qu'il est inutile de régler les détails de l'élaboration d'un plan d'action national dans un texte de loi et ceci d'autant plus que l'adoption d'un tel plan fait partie intégrante des missions du pouvoir exécutif. Il a aussi été d'avis qu'il est superfétatoire de prévoir dans le texte du projet de loi que le ministre soumet le projet de plan pour approbation au Gouvernement. Quant au 3e alinéa relatif à la présentation de la stratégie globale et à la détermination des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations, il l'a jugé trop vague et sans caractère normatif.

La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des Chances a cependant décidé de maintenir cette disposition et ce en raison de la nécessité qu'il y a de souligner l'importance accordée au plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations, plan qui devra arrêter les mesures spécifiques et les orientations et priorités en matière de politique d'accueil et d'intégration.

Le Conseil d'Etat s'est opposé au maintien de l'article sous rubrique. Il a en ordre subsidiaire rappelé les observations qu'il a formulées à l'encontre de l'article 3 et suggéré de préciser que seules les discriminations en raison de leur origine étaient visées. La Commission parlementaire, n'ayant pas suivi la proposition de précision du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 3, n'a pas non plus suivi celle à l'égard de l'article sous rubrique.

Article 7

Cet article reprend les dispositions de l'article 6 du projet de loi initial. Il prévoit que le ministre adresse tous les cinq ans un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Ce rapport, qui se base sur les contributions des différents ministères et administrations, est censé présenter une vue globale sur la situation des étrangers au Grand-Duché et doit servir à la fois de bilan et permettre des évaluations sur la réalisation de mesures fixées par le plan national d'action.

Aux yeux du Conseil d'Etat, la mission de l'OLAI telle qu'elle résulte de l'article sous rubrique se recoupe partiellement avec celle visée dans la loi du 28 novembre 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Il a encore donné à considérer qu'il n'est nul besoin d'une disposition législative spécifique pour per-

mettre l'élaboration d'un rapport à l'adresse de la Chambre des Députés. In fine, l'établissement d'un rapport gouvernemental quinquennal, à côté du rapport d'activité annuel obligatoire pour tous les ministres, ne présente a priori aucune plus-value, de sorte que l'article sous rubrique est à omettre selon la Haute Corporation.

Dans la mesure où le rapport, dont l'utilité n'est pas mise en doute par le Conseil d'Etat, permet de dresser le bilan, de faire une évaluation et ainsi de servir à l'établissement du prochain plan d'action, la Commission parlementaire a jugé utile de maintenir ledit article contrairement aux suggestions du Conseil d'Etat.

Article 8

Cet article constitue une disposition essentielle du projet de loi sous rubrique dans la mesure où il introduit le contrat d'accueil et d'intégration en droit luxembourgeois. Il reprend les dispositions des anciens articles 7 et 8 qui se retrouvent ainsi regroupés en un seul article.

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

Il est rappelé dans ce contexte que les mesures d'intégration ne concernent que les étrangers qui entendent se maintenir durablement au Grand-Duché.

Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a approuvé la mise en place d'un tel contrat à condition toutefois qu'il s'agisse bien d'un „*contrat*“, c'est-à-dire d'un accord, et non d'une règle imposée dès le départ, et que les engagements des deux parties soient équilibrés. Aux yeux du Conseil d'Etat, le projet de loi sous rubrique manque de précision en ce qui concerne notamment les engagements de l'Etat.

Il s'est aussi posé toute une série de questions ayant entre autres trait à la manière dont le ministère de la Famille, sinon l'OLAI, entend connaître les personnes visées et envisage de les contacter. Le Conseil d'Etat s'est notamment demandé, si l'OLAI n'aurait pas accès à la banque de données du ministère de l'Immigration et dans ce cas, s'il n'y aurait pas lieu de clarifier la question de savoir si l'OLAI disposera alors d'un simple accès, d'un accès répété ou s'il est envisagé d'installer une interconnexion entre les banques de données. Il a encore donné à considérer que dans cette dernière hypothèse (interconnexion des banques de données), une autorisation dans le cadre de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel s'impose, à moins que l'interconnexion soit introduite par cette loi, ce qui n'est actuellement pas envisagé par le projet de loi sous avis.

La Commission parlementaire ayant ajouté un nouvel article 1er disposant que: „*Art. 1er. La présente loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg.*“, elle a également modifié via amendement le libellé de l'article sous rubrique en ce sens qu'elle a remplacé les termes „*légalement domiciliés*“ par ceux de „*séjournant légalement*“. Cette adaptation découle de l'adaptation effectuée au niveau de l'article 1er.

Article 9

Cet article définit le contenu du contrat d'accueil et d'intégration.

Dans sa version initiale, la disposition sous rubrique se limitait à énoncer que le contrat contiendra „*des engagements réciproques pour l'Etat et les étrangers en vue d'organiser et de faciliter leur intégration*“. Le Conseil d'Etat a regretté cette absence de précision tout en remarquant que l'article 11 (initial) fournissait un complément d'information, celui-ci prévoyant que l'OLAI propose, en collaboration avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale. Le Conseil d'Etat a encore noté que d'après l'exposé des motifs du projet de loi, un accent particulier est mis sur l'intégration socio-économique des migrants. Or, cet objectif ne ressortirait pas du texte même du projet de loi. Finalement, le Conseil d'Etat a suggéré de prévoir dans la loi une durée maximale pour le contrat d'accueil et d'intégration qui ne devrait pas dépasser deux ans.

La Commission parlementaire a fait sienne la proposition de texte telle que suggérée par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2008. A noter que cette proposition, partant le texte actuel, reprend l'alinéa 2 de l'article 11 initial.

Article 10

Il appartient à un règlement grand-ducal de fixer les conditions d'application et les modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration. Il s'agit de l'article 13 initial du projet de loi.

Le contenu du contrat d'accueil et d'intégration sera fixé par l'OLAI conformément à l'article suivant. Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat s'en est étonné, tout en reconnaissant qu'il est difficile de déterminer le contenu de ce type d'instrument forcément variable selon chaque cas individuel. Il a suggéré, en tout état de cause, que les éléments essentiels du contenu susceptibles de figurer dans le contrat d'accueil et d'intégration soient également fixés dans le règlement grand-ducal, tout en estimant que les lignes directrices incluses sur sa proposition au niveau de l'article 9 devraient permettre de combler en partie une telle lacune.

Article 11

L'article 11 concerne l'élaboration d'un contrat type d'accueil et d'intégration. Il s'agit de l'article 10 initial. L'OLAI est chargé de l'élaboration de ce contrat type. Dans la mesure où l'on conçoit difficilement que le contrat à conclure entre l'étranger et l'Etat luxembourgeois fasse l'objet de négociations entre parties, ce contrat type constituera aux yeux du Conseil d'Etat en fait un contrat qu'il est convenu d'appeler en droit civil „*contrat d'adhésion*“.

Article 12

Il s'agit de l'article 10, alinéa 1er initial.

L'article 10 initial prévoyait que „*Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, l'OLAI procède, ensemble avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à une évaluation des compétences linguistiques des étrangers et propose en collaboration avec ce dernier une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale.*“.

Le Conseil d'Etat a estimé que cet article devait être modifié suite au transfert d'une partie de son contenu au niveau de l'article 9. L'évaluation des compétences linguistiques devra d'ailleurs, de l'avis du Conseil d'Etat, précéder la signature du contrat d'accueil et d'intégration. Les objectifs concrets dudit contrat à signer dépendront en effet du résultat de cette évaluation. La Haute Corporation a proposé un nouveau libellé de l'article sous rubrique, libellé qui a été repris par la suite par les auteurs du projet de loi.

Article 13

Cet article concerne les conséquences de la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration. Les étrangers qui ont accepté de signer un tel contrat sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration. Le fait qu'un contrat ait été signé sera également pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration.

Le Conseil d'Etat a estimé à cet égard qu'il est absolument nécessaire de prendre en considération dans le cadre de l'appréciation du degré d'intégration également d'autres critères tels que l'engagement dans la vie sociale, des efforts éducatifs entrepris pour l'intégration des enfants, la participation active à la vie économique, l'absence de signalement de comportements ayant troublé l'ordre public. Le Conseil d'Etat a proposé un nouveau libellé pour l'alinéa 2 de l'article 2, afin que celui-ci contienne une référence à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Cette proposition n'a pas été suivie.

Articles 14 à 16

Ces articles ont trait aux aides financières. Initialement, cette matière était traitée aux niveaux des articles 29 à 31. Dans son avis du 20 mai 2008, le Conseil d'Etat a suggéré que les dispositions relatives à l'aide financière suivent celles concernant le contrat d'accueil et d'intégration.

Les articles 14 et 15 sont calqués sur les articles 11 et 12 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Ils règlent l'attribution des aides financières aux communes et aux organismes du secteur privé pour la réalisation des mesures d'intégration.

Initialement, le projet de loi prévoyait que l'Etat pouvait accorder les différents soutiens financiers. Le Conseil d'Etat a jugé préférable que l'autorisation émane du Gouvernement, alors qu'il n'appartient pas au législateur, en tant qu'un des pouvoirs de l'Etat, d'habiliter celui-ci à effectuer une dispense

dans la mesure où l'exécution des lois appartient au pouvoir exécutif. Cette proposition a été reprise par les auteurs du projet de loi.

L'article 16 autorise le Gouvernement à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics.

Dans la mesure où pour le Conseil d'Etat le volet relatif aux demandeurs de protection internationale ne devrait pas figurer dans une loi traitant de l'intégration, celui-ci a proposé d'omettre cet article sinon de l'inclure au niveau de la loi susmentionnée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et dans les règlements d'application de cette loi.

L'article a été maintenu, sauf que la référence à l'Etat a été redressée, par analogie avec les articles 14 et 15 précédents.

Articles 17 à 23

Ces articles ont trait au Conseil national pour étrangers et aux Commissions consultatives d'intégration à créer dans toutes les communes. Il s'agit des articles 33 à 39 initiaux du projet de loi sous rubrique. A noter que la disposition qui prévoyait l'institution d'un Comité interministériel, l'article 32 initial, a été supprimée suite à l'opposition formelle dont elle a fait l'objet. En effet, le Conseil d'Etat, dans son avis du 20 mai 2008, a donné à considérer que cette disposition n'était pas conforme à l'article 76 de la Constitution qui dispose que „*le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement [...]*“. Le Conseil d'Etat a suggéré de faire abstraction de cette disposition dans le cadre du présent projet de loi et de fixer les attributions dudit comité interministériel via règlement grand-ducal. Les auteurs du projet de loi, lors de l'adoption de la première version amendée du texte du projet de loi sous rubrique, ont suivi le Conseil d'Etat.

A noter encore que le Conseil d'Etat, dans son avis du 20 mai 2008, avait suggéré de regrouper les dispositions relatives au Conseil national pour étrangers et celles relatives aux Commissions consultatives d'intégration à la suite de celles ayant trait aux aides financières. Les auteurs ont estimé opportun de regrouper les dispositions en question dans des sections, conformément à ce que le projet de loi initial prévoyait. Ainsi, le Chapitre 4 est divisé en deux sections: „*Section 1. Conseil national pour étrangers*“ et „*Section 2. Commissions consultatives d'intégration*“.

La modification principale apportée au Conseil national pour étrangers par rapport à ce qui est prévu dans l'actuelle loi modifiée du 27 juillet 1993 réside au niveau des dispositions relatives à sa composition. Le nombre de représentants étrangers est porté de quatorze à vingt-deux et la durée du mandat des membres du Conseil est prolongée de trois à cinq ans. Le Conseil national des étrangers se compose à côté de représentants des étrangers, d'un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de représentants des organisations patronales, de représentants des organisations syndicales les plus représentatives, de représentants de la société civile ainsi que d'un représentant du SYVICOL. Les membres du Comité interministériel à l'intégration ne font plus partie du Conseil national. A noter que le projet de loi initial ne prévoyait pas que le Conseil national pour étrangers puisse comporter un membre du SYVICOL. Les auteurs du projet de loi ont, lors de l'adoption de la première série d'amendements gouvernementaux, ajouté un représentant du SYVICOL parmi les membres du Conseil national pour étrangers. Ce faisant, ils ont fait droit à la demande formulée par le SYVICOL qui a insisté dans son avis du 5 mai 2008 à ce que les communes, par son intermédiaire, continuent à être représentées au sein de cet organe.

Le Conseil d'Etat a été d'avis que, dans la mesure où la loi traitant de l'intégration des étrangers vise essentiellement les étrangers non communautaires, il y aurait lieu de réserver un quota conséquent, au moins sept. Les auteurs du projet de loi ont suivi le raisonnement de la Haute Corporation et ont amendé le texte initial en conséquence. Sont dès lors obligatoirement membres du Conseil sept représentants de pays ne faisant pas partie de l'Union européenne.

A noter pour être complet que le Conseil d'Etat a approuvé les changements apportés par le texte sous rubrique qui permettent d'améliorer la représentation dudit Conseil et contribueront à une meilleure prise en compte des activités de cette institution qui a fait ses preuves par le passé.

Le Conseil d'Etat s'est cependant opposé à la possibilité donnée à la Chambre des Députés par l'ancien article 34 de demander directement au Conseil national pour étrangers des avis et des rapports. Le Conseil d'Etat s'est encore opposé à voir créer une quelconque obligation de demander un avis au

Conseil national pour étrangers pour tous les projets. Pareille formulation risquerait d'engendrer des problèmes de légalité en cas d'omission.

L'actuel article 18 ne se réfère plus à la Chambre des Députés, seul le Gouvernement peut demander au Conseil national pour étrangers d'étudier les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. La deuxième phrase dudit article a été modifiée, de sorte que le Conseil national pour étrangers ne donne plus ipso facto un avis sur tous les projets relatifs à la politique de l'intégration en faveur des étrangers, un tel avis étant uniquement donné pour tous les projets que le Gouvernement juge utile de soumettre au Conseil national pour étrangers.

A noter encore que l'article 23 institue dans chaque commune une Commission consultative d'intégration, qui est obligatoire, quel que soit le nombre d'étrangers y résidant.

Articles 24 à 27

Il s'agit des anciens articles 40 à 44. Ces articles fixent le cadre du personnel de l'OLAI. La direction de l'OLAI est confiée à un directeur. Le personnel de l'OLAI se compose de fonctionnaires, ainsi que d'employés et d'ouvriers de l'Etat. Les auteurs du projet de loi ont renoncé à prévoir un nombre précis de postes pour chaque fonction, entre autres parce qu'il n'est guère possible de déterminer d'ores et déjà le cadre du personnel ou encore parce que le nombre de postes accordés à un département de l'administration gouvernementale ou à un service est déterminé annuellement lors de la préparation du projet de budget.

Conformément aux suggestions du Conseil d'Etat contenues dans son avis du 20 mai 2008, les auteurs du projet de loi ont, au moment de l'adoption des amendements gouvernementaux, supprimé la mention du directeur figurant sous le point 1) de l'article 41 devenant l'actuel article 25. Ils ont également fait abstraction sub 2e), 3b), 3c), 3d) et 3e) des mentions relatives aux examens de promotion, puisque ces examens sont de toute façon régis par la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat.

Article 28

Cet article comporte des dispositions budgétaires et financières. Il a été ajouté au présent projet de loi par les auteurs du présent texte. L'OLAI ne saurait assumer ses missions telles qu'inscrites dans le présent projet de loi sans renforcement du personnel. Il est dès lors utile de prévoir l'engagement de plusieurs agents, tant de la carrière supérieure que moyenne. Par ailleurs, l'OLAI veut se donner la possibilité d'engager des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, en raison de la population hétéroclite à accueillir et à suivre.

Articles 29 et 30

Ces articles ont trait aux dispositions modificatives. Les auteurs du projet de loi ont ajouté un chapitre nouveau intitulé „*Chapitre 7. Dispositions modificatives*“ comprenant les articles sous rubrique. Il s'agit de l'article 24 du Conseil d'Etat (article 44 du projet de loi initial) devenu l'article 29 du texte tel qu'amendé et de l'article 30 nouveau.

Les auteurs du projet de loi ont, en effet, jugé nécessaire de modifier l'article 34, alinéa 1er de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et de prévoir que l'OLAI puisse contrôler, ensemble avec d'autres autorités publiques, les logements mis à disposition des étrangers.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a rappelé sa position en la matière, à savoir que le contrôle ne devrait être effectué que pour apprécier la conformité du logement aux normes techniques en vigueur. L'intimité du domicile doit être préservée.

Article 31

Cet article transitoire prévoit que le Conseil national pour étrangers continuera à fonctionner dans sa conception actuelle jusqu'à l'achèvement de son mandat actuel en 2010. Cette disposition a été ajoutée via amendements gouvernementaux.

Article 32

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

Il s'agit de l'article 45 du projet de loi initial. A noter que cette disposition prévoyait non seulement l'abrogation de la loi modifiée du 27 juillet 1993 précitée, mais aussi que tous les règlements grand-ducaux pris sur la base de cette loi allaient continuer à sortir leurs effets tant qu'ils n'auraient pas été remplacés. Le Conseil d'Etat, à juste titre, a estimé qu'une telle disposition était superfétatoire au regard de la jurisprudence de la Cour administrative, d'après laquelle les actes réglementaires pris sur base de l'ancienne loi restent en vigueur dans la mesure où la nouvelle loi continuera à leur assurer une base légale suffisante, ce qui est le cas en l'espèce.

La Commission parlementaire a suivi le raisonnement du Conseil d'Etat et a repris sa suggestion de texte.

Article 33

Cet article concerne l'entrée en vigueur de la présente loi. Il ne soulève aucune observation particulière.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5825 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

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

Chapitre 1. Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

Art. 1er. La présente loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg.

Ne sont pas visés par l'alinéa 1er les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à l'exception de la disposition prévue à l'article 3, alinéa 2 relative à l'aide sociale.

Art. 2. Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.

Aux fins de la présente loi, on entend par étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune.

Par étranger nouvel arrivant, il y a lieu d'entendre une personne immigrée au Luxembourg depuis moins de cinq ans.

Art. 3. Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé „le ministre“, un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé „OLAI“.

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers.

Art. 4. L'OLAI est autorisé à:

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

Art. 5. Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'OLAI peut accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

Art. 6. L'OLAI est chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre.

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

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

Art. 7. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

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

Chapitre 2. Contrat d'accueil et d'intégration

Art. 8. Un contrat d'accueil et d'intégration est proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.

Art. 9. Le contrat d'accueil et d'intégration contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration.

Il comprend, de la part de l'Etat, l'engagement d'assurer une formation linguistique et d'instruction civique ainsi que des mesures visant son intégration sociale et économique.

L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociale.

Le contrat d'accueil et d'intégration est conclu pour une durée ne pouvant dépasser deux ans.

Art. 10. Les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration sont fixées par règlement grand-ducal.

Art. 11. L'OLAI est chargé d'élaborer un contrat type d'accueil et d'intégration, d'assurer sa gestion et d'encourager les étrangers à conclure un tel contrat avec l'Etat.

Art. 12. Préalablement à la conclusion d'un contrat d'accueil et d'insertion avec l'étranger, l'OLAI procède, ensemble avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, à une évaluation des compétences linguistiques.

Art. 13. Les étrangers ayant signé le contrat d'accueil et d'intégration sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration.

La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration.

Chapitre 3. Aides financières

Art. 14. Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

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

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

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire;
- b) le type de participation financière de l'Etat;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a);
- d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

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

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

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

Art. 15. L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont à restituer au Trésor.

Art. 16. Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

Chapitre 4. Structures institutionnelles

Section 1. Conseil national pour étrangers

Art. 17. Il est créé un conseil national pour étrangers, appelé ci-après le conseil.

Art. 18. Le conseil est un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Sur tous les projets que le Gouvernement juge utile de lui soumettre, il donne son avis dans les délais fixés par le Gouvernement. Il a le droit de présenter au Gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille. Il remettra au Gouvernement, qui le rendra public, un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg.

Art. 19. Le conseil comprend:

- vingt-deux représentants des étrangers;
- un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;
- un représentant du syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs (SYVICOL);
- quatre représentants des organisations patronales;
- quatre représentants des organisations syndicales les plus représentatives;
- deux représentants de la société civile.

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

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

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

Sept représentants de pays qui ne font pas partie de l'Union européenne seront obligatoirement membres du conseil.

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

Art. 20. Le président et le vice-président du conseil sont élus à la majorité des membres pour une durée de cinq ans. Leurs mandats sont renouvelables. Ils sont nommés par le ministre.

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

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

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

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

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

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

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

Art. 21. Le conseil peut instituer des commissions nécessaires à l'exécution de sa mission.

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

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

Art. 22. Les modalités de fonctionnement, de délibération et de vote du conseil ainsi que les modalités de remplacement des membres empêchés d'exercer leur mandat seront déterminées par un règlement d'ordre intérieur qui sera transmis pour approbation au ministre.

Section 2. Commissions consultatives d'intégration

Art. 23. Dans toutes les communes, le conseil communal constituera une commission consultative d'intégration chargée globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère. Des résidents luxembourgeois et étrangers en font partie.

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

Chapitre 5. Cadre du personnel de l'OLAI

Art. 24. Le personnel de l'OLAI est placé sous l'autorité d'un directeur.

Art. 25. En dehors du directeur, le cadre du personnel de l'OLAI comprend les fonctions et emplois suivants:

1) Dans la carrière supérieure de l'administration:

- des conseillers de direction première classe
- des conseillers de direction
- des conseillers de direction adjoints
- des attachés de Gouvernement 1er en rang
- des attachés de Gouvernement

2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

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

3) Dans la carrière inférieure de l'administration:

- a) des premiers commis principaux
 - des commis principaux
 - des commis
 - des commis adjoints
 - des expéditionnaires
- b) des infirmiers
- c) des éducateurs
- d) des artisans dirigeants
 - des premiers artisans principaux
 - des artisans principaux
 - des premiers artisans
 - des artisans
- e) des concierges surveillants principaux
 - des concierges surveillants
 - des concierges.

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

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

Art. 26. Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et de promotion qui ne sont pas fixées par la présente loi, sont déterminées par règlement grand-ducal.

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

Art. 27. Les nominations aux fonctions classées aux grades supérieurs au grade 8 sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres fonctions sont faites par le ministre.

Chapitre 6. Dispositions budgétaires et financières

Art. 28. Par dépassement des limites fixées dans la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, le ministre est autorisé à procéder à l'engagement de 2 employés de la carrière supérieure (S) et de 5 agents de la carrière moyenne (D).

L'article 14 de la loi précitée concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et relatif au recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat est complété à l'alinéa correspondant au Commissariat du Gouvernement aux étrangers par l'ajout suivant:

Employés de la carrière S – 2

Employés de la carrière D – 5.

Chapitre 7. Dispositions modificatives

Art. 29. Les modifications et additions suivantes sont apportées à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat:

a) L'annexe A Classification des fonctions – Rubrique I „Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

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

b) L'annexe D – Détermination – Rubrique I „Administration générale“ est complétée et modifiée comme suit:

– Dans la carrière supérieure de l'administration:

grade 12 de la computation de la bonification d'ancienneté

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

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

Art. 30. L'article 34, alinéa 1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

„Sans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs et de la police générale et locale, les autorités communales et l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) sont chargés du contrôle des logements.“

Chapitre 8. Disposition transitoire

Art. 31. Le Conseil national pour étrangers dans sa composition actuelle continuera à fonctionner jusqu'à l'achèvement de son mandat actuel en 2010.

Chapitre 9. Disposition abrogatoire

Art. 32. La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée.

Chapitre 10. *Mise en vigueur*

Art. 33. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Mémorial, à l'exception de l'article 28 qui entrera en vigueur le troisième jour qui suit sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 30 octobre 2008

La Présidente-Rapportrice,
Marie-Josée FRANK

