

N° 5825¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

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

* * *

SOMMAIRE:

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| 1) Avis de la Chambre de Commerce (9.4.2008) | 1 |
| 2) Avis de la Chambre de Travail (11.4.2008) | 10 |

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(9.4.2008)

L'objet du présent projet de loi est d'organiser l'accueil des étrangers, de faciliter leur processus d'intégration, 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. Le cadre légal actuel constitué par la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers qui s'est avérée lacunaire au fil des années, est abrogé.

*

RESUME

La Chambre de Commerce salue ce projet de loi dans son principe qui donne un cadre plus global et plus cohérent à l'intégration des étrangers au Luxembourg.

A son avis, le projet de loi ne va cependant pas assez loin dans ses ambitions. Il est primordial au maintien de la cohérence sociale de réduire l'écart entre la contribution des étrangers à la prospérité du Grand-Duché de Luxembourg et la participation de ces mêmes étrangers au processus de prise de décisions politiques et de leur mise en oeuvre. A cet effet, la Chambre de Commerce estime que le temps est venu pour engager une réflexion sur la suppression de toutes les barrières à l'électorat passif lors des élections communales. Elle suggère aussi une plus grande ouverture de la fonction publique et postes assimilés aux ressortissants communautaires. En outre, il conviendra de réfléchir à des modes de participation des frontaliers à la société civile, qui revêtent près de 40% des postes salariés dans le secteur privé et qui sont même majoritaires dans certains secteurs. Le projet de loi a manqué l'occasion d'aborder tous ces sujets.

La création de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration souligne à juste titre 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. Un contrat d'accueil et d'intégration à conclure de manière prétendument facultative entre l'Etat et l'étranger formalisera les droits et obligations réciproques. L'intégration peut cependant tout au plus être encouragée, mais non pas imposée. Or, le projet de loi impose *de facto* à tout étranger désireux de s'installer durablement au Luxembourg de conclure un tel contrat, afin d'avoir une certaine assurance que son autorisation de séjour sera renouvelée par le Ministre des affaires étrangères. Une telle obligation ne

donne pas l'image d'une société ouverte, désireuse d'accueillir des étrangers, en particulier de la main-d'oeuvre étrangère dont dépend de plus en plus l'économie luxembourgeoise. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce insiste sur le caractère réellement facultatif de la conclusion du contrat d'accueil et d'intégration et exige la suppression d'un lien établi entre l'intégration de l'étranger et le renouvellement de son autorisation de séjour. Afin de ne pas causer une désorganisation des entreprises, les cours de langues et d'instruction civique prévus dans le cadre de ce contrat d'accueil et d'intégration devront se dérouler en dehors des heures de travail. Il paraîtrait par ailleurs illogique de solder les cours d'instruction civique par un examen, alors qu'un tel examen n'est même pas requis pour les personnes postulant à la nationalité luxembourgeoise.

L'accent mis par le projet de loi sur la connaissance d'une des langues officielles luxembourgeoises risque de faire fi de la réalité de nombreux salariés de secteurs économiques dans lesquels ces langues sont en train d'être supplantées par l'anglais ou d'autres langues.

Un plan d'action national d'intégration pluriannuel du gouvernement identifiera les axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques envisagées pour assurer l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations. Le caractère transversal de l'intégration des étrangers est de la sorte souligné. La Chambre de Commerce souhaite pouvoir être saisie pour avis de ces plans.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi ne soit pas accompagné d'une fiche d'impact financière.

Appréciation du projet de loi

| | |
|---|------|
| Compétitivité de l'économie luxembourgeoise | + |
| Impact financier sur les entreprises | 0 |
| Transposition des directives | n.a. |
| Simplification administrative | 0 |
| Impact sur les finances publiques | n.d. |

Appréciations: ++ : très favorable
 + : favorable
 0 : neutre
 - : défavorable
 -- : très défavorable
 n.a. : non applicable
 n.d. : non disponible

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-après.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Si la Chambre de Commerce accueille le présent projet de loi dans son principe (sous réserve des remarques formulées ci-après), elle regrette qu'il n'aille pas jusqu'au bout de la logique d'intégration des étrangers. Elle déplore en particulier un manque de courage en matière de participation politique des étrangers à la vie politique et une absence totale de la problématique des frontaliers.

1. Une plus grande implication des étrangers dans la vie politique

La Chambre de Commerce estime que l'intégration des étrangers signifie nécessairement aussi une certaine participation à la vie politique et sa mise en oeuvre. Il convient en effet de réduire le décalage entre l'importance de la contribution des étrangers à la prospérité de l'économie luxembourgeoise et la représentation politique.

Les rédacteurs du projet de loi semblent partager ce constat dans son principe. En effet, ils relèvent dans l'exposé des motifs que l'intégration „*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, politique¹ et culturelle (...)“.

Le présent projet de loi envisage cette participation politique exclusivement au niveau communal, via la mise en place obligatoire des commissions consultatives d'intégration. Il est vrai que la commune constitue le premier maillon, qui est de surcroît le plus proche du citoyen, des institutions politiques luxembourgeoises. La Chambre de Commerce accueille favorablement la circonstance que les commissions consultatives d'intégration soient rendues obligatoires dans toutes les communes (alors qu'à l'heure actuelle, elles ne le sont que pour les communes dont la population comprend plus de 20% des étrangers). La circonstance que ces commissions changent de nom (de „*commissions consultatives pour étrangers*“, elles deviennent des „*commissions consultatives d'intégration*“) et que leur mission est élargie à celle de défendre les intérêts des étrangers à celle du „vivre ensemble“, démontre que l'intégration suppose des efforts tant des autochtones, que des allochtones.

La Chambre de Commerce accueille tout aussi favorablement le projet de loi portant modification de la loi électorale et de la loi communale qui prolongera le délai d'inscription des ressortissants communautaires pour pouvoir participer aux élections communales et aux élections européennes². Il en va de même de la réduction du délai de résidence de cinq à deux ans pour pouvoir participer aux élections européennes. Afin de favoriser la connaissance des institutions politiques luxembourgeoises et de leur fonctionnement, prérequis nécessaire pour exercer utilement le droit de vote, la Chambre de Commerce propose d'encourager des cours d'instruction civique luxembourgeoise dans les écoles et lycées internationaux au Luxembourg. Il est à espérer que les parents, à travers l'apprentissage avec leurs enfants, tirent profit de tels cours. De tels cours éviteraient par ailleurs que des enfants grandissent et vivent au Luxembourg, tout en ignorant quasiment tout du système politique luxembourgeois.

Une étape importante de participation des étrangers à la vie communale reste cependant à franchir, à savoir que les postes de bourgmestre et d'échevin soient aussi ouverts aux résidents communautaires. Le Luxembourg a été l'un des rares pays européens à instaurer cette limite importante à la participation des étrangers communautaires à la politique communale (la loi du 28 décembre 1995 modifiant la loi communale du 13 décembre 1988). Quelques voix disparates doutaient en 1995 de sa raison d'être. Ainsi, l'avis du conseil national pour étrangers relatif au projet de loi No 4051³ (qui est devenu la loi du 28 décembre 1995 précitée) s'interrogea sur l'opportunité de laisser la gestion des affaires communales seulement à une partie de ses habitants. Il tira un parallèle intéressant avec les chambres professionnelles, qui n'opèrent plus dans leur électorat une distinction entre nationaux et étrangers. Etant donné que l'ouverture totale des élections communales aux étrangers était controversée, le texte de loi final a retenu le texte avec sa limite actuelle. Il ne s'agissait pourtant que d'une solution intermédiaire, qui répondait aux frilosités de l'époque. A cet égard, l'avis de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle⁴ est particulièrement parlant: „*La réforme sous rubrique n'est qu'une étape, certes importante, dans la participation des non-Luxembourgeois à la vie communale. A cet effet, il y a lieu de réaliser cette première étape, et non pas de brûler des étapes futures, tout en étant conscients qu'à la lumière des expériences, des modifications seront assurément apportées à l'avenir aux dispositions sous rubrique. D'ailleurs, la directive de base prévoit un réexamen en 1998, c'est-à-dire avant les prochaines élections communales générales.*“ La Chambre de Commerce estime que, douze ans après l'entrée en vigueur de cette loi, et dans le cadre du débat sociétal très fructueux sur la place des étrangers dans la société luxembourgeoise lancé par le projet de loi No 5620 sur la nationalité et le projet de loi No 5802 relatif à l'immigration, il est temps de réfléchir à franchir cette étape supplémentaire évoquée par la commission parlementaire. La Chambre de Commerce estime pour sa part que la suppression de l'interdiction aux étrangers communautaires de devenir bourgmestre ou échevin renforcerait la cohésion sociale entre autochtones et allochtones, ce qui constitue un aspect non négligeable en termes d'attractivité et de compétitivité d'une économie.

Il est regrettable que le présent projet de loi ne contienne aucun mécanisme de participation des étrangers à la politique nationale. Force est de constater que l'électorat luxembourgeois se concentre dans le secteur public et parapublic, alors que la plupart des créateurs d'entreprises se recrutent parmi les étrangers (74%, dont 71% étrangers communautaires). Ce décalage entre l'importance économique

1 C'est nous qui soulignons.

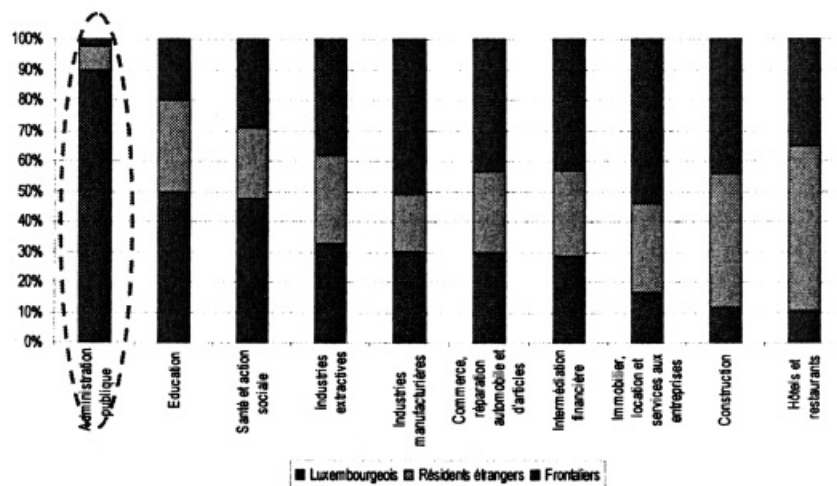
2 Projet de loi présenté le 29 février au conseil de gouvernement.

3 Travaux parlementaires No 4051 indice 3 page 2.

4 Travaux parlementaires No 4051, indice 7, page 5.

des étrangers et leur poids politique peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas assez compte des préoccupations et des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale.

Il est d'autant plus important d'ouvrir davantage la fonction publique à des non-Luxembourgeois. L'économie luxembourgeoise se complexifie et doit faire appel à de plus en plus de ressources humaines hautement qualifiées, tandis que la population luxembourgeoise ne progresse plus que grâce aux flux migratoires et l'installation de populations étrangères. Face à cette situation, la nécessité d'ouvrir la fonction publique luxembourgeoise aux étrangers s'est progressivement imposée dans un certain nombre de secteurs, tels que la recherche, l'enseignement, la santé, les transports terrestres, les postes et télécommunications, la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité, voire dans des domaines aux pouvoirs aussi régaliens que les forces armées et la Banque centrale. Pourtant, de trop nombreuses activités publiques ou parapubliques demeurent fermées aux populations étrangères. Au-delà de la seule fonction publique, cette problématique des „secteurs protégés“ concerne de nombreux emplois réservés aux ressortissants luxembourgeois. Le schéma suivant permet d'illustrer la prépondérance des autochtones dans certains secteurs, alors que les Luxembourgeois en délaissent certains autres presque totalement.



Source: IGSS

C'est pourquoi la Chambre de Commerce avait dans son avis du 4 avril 2007 relatif au projet de loi No 5620 (document parlementaire 5620³) sur la nationalité proposé au gouvernement de réaffirmer le principe de l'ouverture de l'ensemble des activités publiques ou parapubliques aux ressortissants communautaires, notamment de la fonction publique luxembourgeoise. Seuls les emplois qui participent directement à la puissance publique devraient être réservés par principe aux personnes de nationalité luxembourgeoise (magistrature, police, armée, etc.). En pratique, des exceptions sont envisageables dans ces secteurs, en fonction des besoins de l'administration, comme c'est le cas par exemple pour les engagés volontaires de l'armée luxembourgeoise et les employés de la Banque centrale.

Une politique active de réduction du nombre des secteurs artificiellement protégés permettra à l'Etat de recruter plus facilement les profils les plus adéquats pour les postes notamment très qualifiés pour lesquels les candidats sont peu nombreux.

La Chambre de Commerce est intimement convaincue qu'une ouverture plus large de la fonction publique aux étrangers constituerait une étape importante de l'intégration des étrangers. Les étrangers seraient de la sorte étroitement liés à la mise en place et l'exécution des choix politiques, économiques et sociaux du pays.

2. Assurer l'implication des frontaliers dans la société civile

Le présent projet de loi passe sous silence l'intégration des frontaliers dans la société luxembourgeoise. Ces travailleurs constituent pourtant la catégorie des étrangers qui a augmenté le plus au cours

des dernières années. Ils ne représentent pas moins de 39% des salariés⁵ et sont majoritaires dans certains secteurs (industries manufacturières, secteur de l'immobilier, cf. schéma ci-dessus), et dans bon nombre d'entreprises luxembourgeoises. A l'heure actuelle, le Luxembourg est le pays d'Europe dans lequel le phénomène du travail frontalier a pris le plus d'ampleur. On sait également que, contrairement aux idées reçues, les frontaliers dépensent une part importante de leurs revenus au Grand-Duché. D'après une étude du STATEC⁶, les frontaliers ont dépensé en 2006 un milliard d'euros au Grand-Duché⁷. En 2055, le STATEC prévoit qu'il devrait y avoir environ 320.000 frontaliers sur un total de 580.000 employés⁸.

Alors même que les frontaliers constituent un pilier important du développement de notre économie, les pouvoirs publics ne semblent pas encore avoir pris en considération toute l'ampleur de ce phénomène en termes sociologiques. Il est vrai que l'intégration des frontaliers ne saurait être de la même nature et atteindre le même degré que celle des étrangers résidents. La Chambre de Commerce préfère d'ailleurs employer à l'égard des frontaliers le terme d'„implication“, plutôt que d'„intégration“. Le phénomène des frontaliers ne saurait être passé sous silence dans l'effort constant de maintenir la cohésion sociale entre des populations de plus en plus hétérogènes qui vivent et/ou travaillent au Grand-Duché de Luxembourg.

Il est vrai que ce relatif désintérêt de la politique s'explique en grande partie par le fait que les frontaliers ne sont pas structurés en tant que groupe social. Hormis une représentation au sein des syndicats et des Chambres salariales, il n'existe pas de véritable association de frontaliers active au Grand-Duché qui pourrait être l'interlocuteur du gouvernement et des pouvoirs publics. Cette situation est regrettable dans la mesure où les frontaliers ne sont pas un facteur exogène du développement du Grand-Duché, mais une condition essentielle de la prospérité du Grand-Duché.

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce avait exprimé dans son avis du 4 avril 2007 relatif au projet de loi sur la nationalité le souhait que le gouvernement favorise l'implication des frontaliers dans la société luxembourgeoise. A cet effet, la Chambre de Commerce avait formulé quelques propositions de formes de participation citoyenne pour les frontaliers. Les plus importantes sont:

- d'inviter le Statec à élaborer des indicateurs plus précis sur la population frontalière. Un effort conséquent a déjà été réalisé concernant les flux dans la Grande Région (flux commerciaux et financiers notamment). Il conviendrait d'avoir une meilleure perception du phénomène frontalier. Des études plus conséquentes sont nécessaires;
- de créer un Commissariat aux Frontaliers. Ce commissariat pourrait être rattaché au Conseil national des Etrangers et s'occuperait spécifiquement des problèmes spécifiques rencontrés par les frontaliers;
- d'encourager la structuration des frontaliers en associations ou groupement susceptibles d'être les interlocuteurs du Commissariat aux Frontaliers et du gouvernement sur toutes les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct (transports publics, politique en matière infrastructures, environnement, etc.);
- de mettre en place entre ces associations et le Commissariat aux Frontaliers un dialogue constructif et une participation effective des frontaliers à la société luxembourgeoise qui ne se résumera pas à développer l'emploi ou les comportements consuméristes, mais bien à stimuler et à encourager l'attachement des frontaliers vis-à-vis du Grand-Duché;
- de lancer des consultations portant sur les thèmes qui concernent directement les frontaliers (infrastructures de transport, démarches administratives, environnement, etc.).

La Chambre de Commerce déplore qu'aucune de ces suggestions n'ait eu des retombées sur le projet de loi sous avis. Si le but du projet de loi sous avis est „d'éviter que ne se créent des sociétés parallèles séparées selon des critères ethnoculturels“, le phénomène des frontaliers ne saurait pourtant être ignoré.

*

5 Source: Statec 31 décembre 2006.

6 Statec: le commerce transfrontalier du Luxembourg dans la Grande Région, Guy Schuller. Février 2007.

7 Bulletin du STATEC 5-2003, *Les salariés frontaliers et leurs dépenses au Luxembourg*, voir: http://www.statec.lu/html/fr/statistiques/bulletin/bull5_2003.pdf

8 CES, avis immigration, p.15.

COMMENTAIRES PARTICULIERS

Concernant l'article 1er: Objectif et champ d'application

L'article 1er du projet de loi définit les notions-clés du projet de loi sous avis.

La notion d'étranger est définie de manière très large comme toute personne qui n'a pas la nationalité luxembourgeoise. D'un point de vue sociologique, le besoin d'intégration se fait plus ressentir pour des personnes issues de cultures plus éloignées de la nôtre que pour celles issues de pays dont le système de valeurs et les mœurs sont plus proches des nôtres. Pour ces dernières, le besoin d'intégration peut dans certains cas être proche de zéro (par exemple: un Canadien francophone). La Chambre de Commerce a toutefois conscience que de telles nuances sociologiques sont impossibles à couler dans un texte de loi. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle la Chambre de Commerce estime que la conclusion d'un contrat d'accueil et d'intégration ne saurait être *de facto* rendue obligatoire (sur les implications en matière de renouvellement du titre de séjour, cf. ci-dessous).

En ce qui concerne la définition de la lutte contre les discriminations, la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne convient pas de l'aligner sur celle de la loi du 28 novembre 2006 relative à l'égalité de traitement qui définit la discrimination entre autres comme „*l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée*“ à une race ou une ethnie.

Concernant les articles 2 à 4: Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

La Chambre de Commerce salue la création de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après. „OLAI“). Les articles 2 à 4 du projet de loi qui traitent des missions de l'OLAI soulèvent quelques interrogations d'ordre technique:

Article 3:

Dans un souci de sécurité juridique, n'y a-t-il pas lieu de définir de manière limitative et exhaustive les missions de l'OLAI? A cette fin, il conviendrait de supprimer le mot „*principales*“ accolé aux missions.

Article 4:

Le point 2) traite des initiatives visant à promouvoir le dialogue interculturel, sans que cette dernière notion ne soit définie par le projet de loi. La Chambre de Commerce suggère d'insérer dans le corps du texte la définition qui en est donnée au commentaire des articles. Le point 8) qui traite de la possibilité de mener des campagnes d'information et de consultation ne fait-il pas double emploi avec l'article 27 (lutte contre les discriminations)? Le point 10) confie à l'OLAI la mission de préparer les conventions à conclure entre l'Etat, les communes et la société civile, sans pour autant décrire plus amplement l'objet et le but de ces conventions ou le sens exact à donner au terme de „*société civile*“. Cette dernière notion a certes une signification et une réalité sociologiques; toujours est-il que d'un point de vue juridique, des conventions ne peuvent être conclues qu'avec des entités bien distinguées, dotées de la personnalité juridique. Dans un souci de sécurité juridique et de clarté du texte de loi, la Chambre de Commerce suggère de préciser au point 12) dans quels domaines les programmes, accords nationaux, européens et internationaux doivent intervenir, par exemple en précisant „*s'inscrivant dans le cadre des objectifs énoncés à l'article 1er*“.

Concernant les articles 5 et 6: Plan d'action national d'intégration et rapport national

La Chambre de Commerce salue l'établissement d'un plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations qui définira les axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en oeuvre, et en particulier la circonstance qu'il sera approuvé par le gouvernement. Un tel plan assurera la cohérence d'ensemble de ces mesures, qui ne sauraient dépendre d'un seul ministère, mais qui devront être de nature transversale. Etant donné que ce plan aura nécessairement des répercussions sur toutes les politiques menées par les différents ministères et qu'elles seront donc susceptibles d'avoir des incidences économiques, la Chambre de Commerce devra être saisie pour avis de ce plan. Par ailleurs, il serait judicieux de préciser dans le texte de l'article 5 du projet de loi la durée de ce plan d'action.

Il importera aussi d'assurer un suivi efficace de ce plan. A cette fin, le projet de loi prévoit un rapport quinquennal sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations. Ce rapport sera présenté à la Chambre des

Députés. Tout en approuvant le principe d'un tel rapport, la Chambre de Commerce s'interroge si le délai de cinq ans n'est pas trop espacé dans le temps: n'y a-t-il pas le risque de déceler trop tard des mesures qui s'avèreraient superflues, voire contreproductives?

Concernant les articles 7 à 13: le contrat d'accueil et d'intégration: contre un lien automatique entre l'immigration et l'intégration

Les articles 7 à 13 du projet de loi innovent en ce qu'ils prévoient la faculté offerte à tout „étranger légalement domicilié sur le territoire luxembourgeois et souhaitant s'y maintenir de manière durable“ de conclure avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat contiendra des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger. Il sera élaboré par l'OLAI qui en assurera sa gestion.

Le projet de loi innove en ce qu'il crée un lien entre le renouvellement de l'autorisation de séjour et le degré d'intégration. En effet, l'article 157 du projet de loi No 5802 relatif à la libre circulation des personnes et l'immigration dispose que face à une demande de renouvellement d'un titre de séjour ou une demande en obtention du statut de résident de longue durée, ou lorsque le ministre des affaires étrangères se propose de prendre une décision d'éloignement du territoire, le ministre prend en considération le degré d'intégration de l'étranger, y compris la connaissance d'une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. L'article 12 alinéa 2 du projet de loi sous avis prévoit que le refus respectivement le non-respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration proposé (mais non pas imposé) à chaque étranger souhaitant se maintenir de manière durable au Luxembourg et qui comportera essentiellement l'obligation d'assister à une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale, peuvent être pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration tel que prévu par l'article 157 précité.

Il résulte de la combinaison de ces deux articles que la conclusion d'un contrat d'accueil et d'intégration, loin d'être une pure faculté pour l'étranger, est *de facto* une obligation, afin que l'étranger puisse espérer le renouvellement de son titre de séjour. Le projet de loi use d'un euphémisme lorsqu'il note dans son exposé des motifs qu'il convient de garantir l'attrait aux formations et aux cours, alors que cet „attrait“ sera essentiellement constitué par cette contrainte. Or, la Chambre de Commerce continue à penser que l'intégration ne saurait être imposée par une partie à une autre. Elle suppose au contraire une volonté libre de contrainte, de s'insérer dans la culture et les moeurs luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce craint par ailleurs qu'imposer *de facto* à toute la main-d'oeuvre étrangère désireuse de venir travailler au Luxembourg, mais qui ignore souvent au moment de sa venue la durée de son séjour, constitue un signal dangereux donné par un petit pays comme le Luxembourg qui a besoin de la main-d'oeuvre étrangère qualifiée pour maintenir sa prospérité économique sur le marché de travail international. Elle estime contradictoire la politique gouvernementale d'abaisser les obstacles (notamment fiscaux) à l'établissement d'entreprises au Luxembourg et de renforcer à cette même fin les efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger d'un côté, alors que d'un autre côté, les exigences posées *de facto* à la main-d'oeuvre pour pouvoir rester au Luxembourg seront renforcées.

A titre principal, la Chambre de Commerce propose que la signature du contrat d'accueil et d'intégration soit véritablement facultative. A cette fin, l'article 12 alinéa 2 du projet de loi sous avis est à supprimer et à l'article 157 du projet de loi No 5802, le renvoi à l'intégration est à supprimer. Cette solution revient à maintenir le *statu quo* actuel, où le ministre des affaires étrangères peut certes refuser des renouvellements de titres de séjour, mais non pour des motifs liés à une prétendue non-intégration.

A titre subsidiaire, s'il convenait d'établir un lien entre le degré d'intégration et l'immigration, la Chambre de Commerce propose d'instaurer une présomption simple qu'une personne qui maîtrise une des trois langues officielles du pays est intégrée. Il reviendrait alors au Ministre des Affaires Etrangères qui souhaite refuser un renouvellement de l'autorisation de séjour de rapporter la preuve contraire.

A titre encore plus subsidiaire, la Chambre de Commerce invite les rédacteurs du projet de loi sous avis à veiller à la cohérence de ce texte avec le projet de loi No 5802 et à une plus grande transparence juridique: la circonstance que le projet de loi sous avis emploie le verbe „pouvoir“ laisse croire que la conclusion d'un tel contrat d'accueil ne soit pas le seul indice entrant en ligne de compte pour apprécier le degré d'intégration de l'immigré. Si tel est le cas, il conviendrait, dans un souci de sécurité juridique, de préciser davantage les éléments dont le ministre tiendra compte dans le cadre de l'article 157 du projet de loi No 5802. Si la seule conclusion d'un tel contrat et son respect ne suffisent pas à prouver à suffisance son degré d'intégration, les étrangers ne seront guère disposés à en conclure.

Ne vaudrait-il pas mieux ériger en présomption simple que la conclusion et le respect d'un contrat d'accueil (dont les termes seront adaptés à la situation de l'immigré en fonction de la durée prévisible de son séjour, sa situation personnelle et professionnelle) prouve à suffisance son degré d'intégration?

En ce qui concerne l'exigence de la connaissance d'une des langues officielles du pays énoncée par l'article 157 du projet de loi, cette condition risque de poser problème dans un certain nombre de domaines, notamment dans une partie du secteur bancaire et financier et dans la recherche. N'est-ce pas faire fi des réalités que d'exiger d'une personne qui ne s'installe que pour une durée limitée au Luxembourg (par exemple un salarié ordinaire, un chercheur, un étudiant, un stagiaire qui vit depuis une année au Luxembourg et qui veut renouveler son titre pour une durée supplémentaire d'un an) un degré d'intégration et la connaissance d'une des langues officielles? C'est oublier qu'il existe des domaines entiers de notre économie qui ne travaillent qu'en anglais. Il faut se résoudre à l'évidence qu'à l'instar de toutes les places financières et centres d'affaires internationaux occidentaux qu'il y a de plus en plus de salariés qui changent fréquemment de poste et de pays au cours de leur carrière. On ne peut pas raisonnablement exiger de ces personnes des connaissances d'une des langues officielles alors qu'elles évoluent dans un milieu professionnel dans lequel les langues officielles luxembourgeoises ont de moins en moins cours, voire sont totalement supplantées au profit de l'anglais ou la langue de la maison mère de l'employeur luxembourgeois qui fait partie d'un grand groupe international.

Dès lors que la signature du contrat demeure *de jure* et *de facto* facultative, la Chambre de Commerce l'accueille en son principe. Il a le mérite de souligner le caractère synallagmatique du processus d'intégration. Ce contrat imposera à l'étranger de suivre une „*formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale*“. La Chambre de Commerce se doit toutefois d'émettre les réserves et suggestions suivantes:

- quant au champ d'application personnel, la Chambre de Commerce regrette que les étrangers susceptibles de tomber dans le cadre de cette mesure sont énumérés de manière assez floue: que convient-il en effet d'entendre par un „*étranger souhaitant s'y maintenir de manière stable*“? N'y a-t-il pas un risque d'arbitraire, en particulier au moment où se fait un lien entre l'intégration et l'immigration (cf. ci-dessus);
- afin de ne pas causer une désorganisation de certaines entreprises où la main-d'oeuvre est à prépondérance étrangère, il convient que les cours de formation linguistique, civique et d'intégration sociale se tiennent en dehors des heures de travail;
- au cas où la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration est prise en compte dans le cadre du renouvellement de l'autorisation de séjour, il est regrettable qu'il faille se reporter au commentaire des articles pour apprendre que les cours de langues porteront sur „*au moins une des trois langues*“ officielles. Le texte du projet de loi, de même que le commentaire des articles est muet sur le niveau de langues à atteindre;
- au cas où la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration est prise en compte dans le cadre du renouvellement de l'autorisation de séjour, la Chambre de Commerce estime quelque peu disproportionné de faire sanctionner les cours d'instruction civique par un examen, alors qu'un tel examen n'est pas exigé dans le cadre du projet de loi relatif à la nationalité;
- afin d'aboutir au but escompté de tous ces cours, il conviendra d'assurer qu'ils seront dispensés par des enseignants de qualité, avec un support de cours approprié et qu'ils soient adaptés aux besoins de chaque étranger;
- il est difficile de commenter utilement ces articles sans disposer d'un projet du contrat d'accueil et d'intégration. La Chambre de Commerce souhaite en être saisie pour avis. Il en va de même du niveau requis en matière de connaissances de langues et du cours d'instruction civique.

Concernant les articles 14 à 16: La politique d'intégration

Les articles 14 à 16 du projet de loi définissent les moyens et les finalités de la politique d'intégration. Tout en soutenant cette politique, il semble pourtant à la Chambre de Commerce que les termes de ces articles sont bien flous pour pouvoir avoir une valeur normative. Ils recourent en effet à de nombreux termes non juridiques (car non définis, ni par le présent projet de loi, ni par ailleurs) comme „*politique d'intégration transversale*“, „*priorité horizontale*“ et ne contiennent par ailleurs pas d'obligations précises qui seraient mises à charge de l'Etat ou des communes. Ces articles se lisent donc plus comme des déclarations d'intention qui trouveraient utilement leur place dans un exposé des motifs que dans le texte du projet de loi en lui-même.

Concernant les articles 17 à 26: Aide sociale aux demandeurs de protection internationale

Les articles 17 à 26 du projet de loi traitent de l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale dont l'OLAI est chargé. Ces articles ne donnent pas lieu à commentaire.

Concernant l'article 27: Lutte contre les discriminations

L'article 27 du projet de loi traite du rôle d'information et de sensibilisation de l'OLAI dans la lutte contre les discriminations. De telles campagnes de sensibilisation sont en effet indispensables pour assurer la cohésion sociale à moyen et long terme. Les récents chiffres publiés par CEPS INSTEAD montrent que les étrangers se sentent souvent victimes d'une discrimination: 64% des Capverdiens, 47% des Yougoslaves, 46% des Portugais et 46% des Belges ont ainsi déclaré en 2005 avoir été victime d'une discrimination⁹.

Au-delà du cadre légal qui réprime de tels comportements, le patronat a conscience de sa responsabilité sociale pour créer un cadre de travail qui bannit les multiples formes de discriminations. C'est la raison pour laquelle il a participé activement en 2007 à l'année de la diversité, par des conférences et campagnes, afin de sensibiliser les employeurs à ces phénomènes souvent difficilement cernables et quantifiables. Le patronat entend maintenir cette vigilance, et souhaite doter les employeurs d'outils leur permettant de lutter contre les discriminations. C'est entre autres à cette fin que plusieurs fédérations professionnelles, les chambres professionnelles patronales et l'Union des Entreprises Luxembourgeoises ont créé l'Institut national pour le développement durable et pour la responsabilité sociale des entreprises.

D'un point de vue légistique, la Chambre de Commerce s'interroge toutefois si cet article 27 ne fait pas en partie double emploi avec l'article 4. 8) du projet de loi.

Concernant l'article 28: Suivi des migrations

Pour les raisons évoquées sous „Considérations générales“, la Chambre de Commerce estime qu'il convient aussi de suivre et d'analyser le phénomène des frontaliers. Cette mission devrait être assurée par l'OLAI, par le Statec, ou par CEPS INSTEAD.

Concernant les articles 29 à 31: Aides financières

L'article 29 du projet de loi fixe un cadre légal précis aux aides financières que l'Etat peut accorder à des communes ou à des organismes. L'obligation pour le bénéficiaire de signer avec l'Etat une convention décrivant entre autres les prestations à fournir par le bénéficiaire et les moyens d'information et de contrôle et de sanction que possède l'Etat, ainsi que l'obligation de tenir une comptabilité régulière sont autant de garde-fous pour assurer une gestion sérieuse de fonds publics.

Concernant l'article 32: Comité interministériel à l'intégration

Le comité interministériel prévu à l'article 32 du projet de loi remplace le comité interministériel institué en vertu de l'article 19 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Luxembourg. La Chambre de Commerce relève avec satisfaction que ce comité assure le suivi du plan d'action national d'intégration prévu à l'article 5 du projet de loi sous avis. Par rapport au comité interministériel existant, il y a lieu de relever que le ministère des classes moyennes et le ministère de la sécurité sociale ne seront plus représentés dans ce comité.

Concernant les articles 33 à 38: Conseil national pour étrangers

Le conseil national pour étrangers voit ses compétences élargies en ce que la Chambre des Députés pourra elle aussi charger le conseil d'étudier des problèmes concernant les étrangers.

La composition du conseil national pour étrangers est modifiée: les représentants du comité interministériel n'en feront plus partie, ce qui permet d'éviter des situations de conflits d'intérêts à des fonctionnaires qui écrivent des projets de loi dans leurs ministères respectifs et qui sont ensuite amenés à les commenter dans le cadre du conseil national pour étrangers. Le nombre des représentants des étrangers passe de quatorze à vingt-deux, le nombre total des membres du conseil national pour étrangers passant de la sorte de dix-neuf à trente-trois. La Chambre de Commerce s'interroge si un effectif aussi élevé permettra au conseil de travailler de manière efficace.

⁹ Etude Ceps Instead Population et Emploi La nationalité, un motif de discrimination dans la vie quotidienne? No 28, décembre 2007.

Concernant l'article 39: Commissions consultatives d'intégration

La Chambre de Commerce accueille favorablement que toute commune devra désormais se doter d'une commission consultative d'intégration. Elle renvoie à ses développements sous la rubrique „Considérations générales“ en ce qui concerne une plus grande implication des étrangers dans la politique communale en particulier sur le débat nécessaire d'ouvrir les postes de bourgmestres et d'échevins aux électeurs communautaires.

Concernant les articles 40 à 44: cadre du personnel de l'OLAI

Les articles 40 à 44 fixent le cadre du personnel de l'OLAI et ne donnent pas lieu à commentaire.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-avant.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(11.4.2008)

Par lettre en date du 16 janvier 2008, vos réf.: 2008/1334/PJ/mz, la ministre de la Famille et de l'Intégration a saisi pour avis notre chambre du projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-duché de Luxembourg.

Si notre chambre salue l'initiative législative du gouvernement d'élaborer un projet de loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers au Luxembourg qui constitue en quelque sorte le complément et la suite logique du projet de loi 5802 sur la libre circulation et l'immigration, notre chambre se doit néanmoins de formuler un certain nombre de remarques.

1. Mieux départager dans la présentation du projet de loi la situation des ressortissants de l'UE de celle des ressortissants des pays tiers!

A l'instar de son avis 59/2007 du 29 février 2008 relatif au projet de loi 5802 sur la libre circulation et l'immigration, notre chambre demande de discerner davantage entre la situation des ressortissants de l'Union européenne et celle des ressortissants de pays tiers. Ceci permettra une meilleure lisibilité et compréhension du texte et évitera une confusion des droits et obligations des deux catégories de ressortissants.

2. Mieux départager dans la présentation du projet de loi la situation des ressortissants étrangers provenant de l'UE et de pays tiers de celle des demandeurs de protection internationale!

Dans le même ordre d'idées, elle exige de séparer parmi la catégorie de ressortissants des pays tiers ceux qui sont de vrais immigrants de ceux qui bénéficient du droit d'asile et des formes complémentaires de protection, ces derniers étant soumis à des règles spécifiques (voir loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection).

3. Remplacer le terme péjoratif et stigmatisant d'„étranger“ par celui de ressortissant UE et/ou de pays tiers!

Notre chambre préfère remplacer le terme „étranger“ qui a une connotation péjorative et stigmatisante par celui de respectivement ressortissant UE et ressortissant de pays tiers.

4. Consacrer davantage d'intérêt au logement!

Notre chambre se doit de constater que le présent projet de loi est en retrait par rapport à la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers en ce qui concerne le logement, ceci à un double point de vue.

Tandis que la loi de 1993 précitée consacre un chapitre entier au logement des étrangers, quelle que soit leur situation, force est de constater que le projet de loi ne traite du logement que dans le cadre de l'aide sociale laquelle est réservée 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.

Etant donné que le logement est une condition sine qua non pour promouvoir l'intégration des étrangers, notre chambre demande, à l'instar de la loi de 1993 précitée, de consacrer un chapitre entier au logement et de faire la part des choses entre d'une part, les ressortissants étrangers (pour lesquels on parlerait plutôt de logements) et d'autre part les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 précitée (pour lesquels, en raison de la durée limitée qu'ils séjournent au Luxembourg, on parlerait de centres d'hébergement).

Aussi notre chambre est-elle d'avis que, contrairement à la pratique actuelle, les ressortissants étrangers soient obligés de quitter les foyers qui leur ont été mis à disposition lors de leur arrivée au pays après une durée de deux ou de trois ans afin de les libérer de nouveau pour de nouveaux arrivants.

5. *Remplacer l'expression „contrat d'accueil et d'intégration“ (CAI) par celle d'„Offres d'accueil et d'intégration“!*

Notre chambre ne saurait accepter qu'en vertu de l'article 12, le ministre ait la faculté de refuser la demande en renouvellement d'un titre de séjour ou en obtention du statut du résident de longue durée ou de procéder à une décision d'éloignement dans l'hypothèse où le ressortissant UE ou de pays tiers n'a pas respecté les stipulations contenues dans le CAI.

A part le fait que le CAI ne constitue tout au plus qu'un moyen parmi plusieurs pour favoriser l'intégration et que le projet de loi ne définit même pas les droits et obligations des parties du CAI – de sorte que l'intéressé n'est même pas en mesure de savoir s'il remplit oui ou non les conditions du CAI – mais renvoie à un règlement grand-ducal qui laisse la porte ouverte aux abus, notre chambre est d'avis, conformément à l'article 156 du projet de loi 5802 sur l'immigration et la libre circulation des personnes, qu'il incombe à l'Etat et aux communes plutôt que d'imposer un contrat dont les nouveaux arrivants n'arrivent pas à comprendre le sens et la portée, d'offrir un éventail exhaustif de mesures destinées à faciliter l'accueil et l'intégration.

Ces mesures d'intégrations pourraient consister à accompagner les nouveaux arrivants pour les soutenir dans leurs démarches pour obtenir un logement, pour les conseiller dans la vie quotidienne et pour leur permettre de nouer des relations avec les étrangers qui, désormais, se sont intégrés dans la société luxembourgeoise.

L'offre d'intégration doit se situer à plusieurs niveaux ainsi par exemple au niveau de l'Administration de l'emploi et du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle afin de permettre aux nouveaux arrivants de suivre les cours dont ils ont besoin tant pour exercer une activité professionnelle que pour s'intégrer dans la société.

Il incombera à ces administrations d'organiser les cours linguistiques des nouveaux arrivants de telle façon qu'ils aient la possibilité de les fréquenter pendant les heures de travail ce qui n'est pas toujours le cas (p. ex. dans le secteur du bâtiment) en même temps que d'organiser la scolarisation de leurs enfants.

Bien que des crédits budgétaires aient été confiés au ministère du Travail et de l'Emploi depuis 2003 afin de les octroyer aux entreprises qui introduisent une demande de subvention en relation avec l'apprentissage de la langue luxembourgeoise par leurs salariés, notre chambre revendique qu'un tel cours linguistique soit consacré dans le présent projet de loi tout comme, de façon générale, l'ensemble des offres d'accueil et d'intégration sans lesquelles l'intégration risque de rester lettre morte.

6. *L'aide sociale ayant pour objet d'assurer les biens de première nécessité comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique doit être ouverte à TOUTE personne!*

Notre chambre plaide pour l'ouverture à toute personne du bénéfice de l'aide sociale du moment qu'elle est dans le besoin et qu'il n'existe aucun autre moyen pour combler ce besoin. Il n'existe aucune raison pour limiter le bénéfice de cette aide uniquement aux demandeurs de protection internationale tels que visés par la loi du 5 mai 2006 susvisée.

Il y a lieu par conséquent de réviser le texte en question.

7. *La lutte contre les discriminations*

Notre chambre préfère compléter l'article 27 du projet de loi en faisant de la mission de lutte contre les discriminations une collaboration entre l'OLAI et le Centre pour l'égalité de traitement tel que prévu par la loi du 28 novembre 2006 transposant les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE.

8. *Les aides financières*

A l'instar des remarques soulevées au sujet de l'aide sociale, notre chambre est d'avis que les aides financières de l'Etat à participer à la construction ou à l'aménagement de logements que prévoit l'article 31 ne doivent pas se limiter aux demandeurs de protection internationale, mais être étendues à tous ceux qui désirent séjourner dans notre pays.

Notre chambre propose d'instaurer – à l'instar d'autres fonds qui existent actuellement – un Fonds d'intégration national alimenté par le budget de l'Etat. L'institution d'un tel fonds permettrait, aux yeux de notre chambre, de mieux garantir le financement à long terme des infrastructures nécessaires pour ceux venant au Luxembourg dans les années à venir.

Ce fonds devrait être composé de tous les acteurs impliqués dans le processus d'intégration des non-Luxembourgeois comme les communes et les associations concernées.

9. *Les structures institutionnelles*

Notre chambre propose de les grouper en deux entités: gouvernementales et consultatives.

Les premières regrouperaient le comité interministériel et l'OLAI. Pour ce qui est du comité interministériel, peu efficace à ce jour, il y aurait lieu de préciser le rôle et les compétences.

Les secondes regrouperaient le Conseil national pour étrangers – que notre chambre propose de dénommer „Conseil national d'intégration (CNI)“ – et les commissions consultatives d'intégration.

En ce qui concerne le CNI, notre chambre soutient la refonte de celui-ci, mais exige qu'il faille lui donner les moyens financiers d'un fonctionnement autonome.

En ce qui concerne les commissions consultatives communales, notre chambre regrette que seul le nom ait changé sans pour autant qu'on ait procédé à une réforme de celles-ci, les propositions formulées par le CNE étant depuis longtemps sur table.

Notre chambre estime qu'une coordination et une communication entre les commissions consultatives de toutes les communes doivent être mises en place afin de garantir une cohérence en matière de politique d'intégration.

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle donne son accord au projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 11 avril 2008

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Nando PASQUALONI