

N° 5825<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(9.5.2008)

Par lettre du 16 janvier 2008, Réf. 2008/1334/PJ/mz, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le présent projet de loi à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le présent projet de loi opère la réforme de la législation luxembourgeoise sur l'accueil et l'intégration des étrangers par la substitution de ce texte à 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.

2. Le nouveau texte de loi a pour objet d'organiser l'accueil des étrangers, de faciliter leur 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.

**I. Définition du concept d'intégration**

3. Une première nouveauté du présent projet par rapport à la loi de 1993 consiste dans la **définition** du concept de l'**„intégration“**, qui équivaut à „un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel prend à son égard toutes les dispositions afin de promouvoir la cohésion sociale au Grand-Duché de Luxembourg“.

*La Chambre des employés privés salue cette démarche de clarification conceptuelle de la notion d'intégration des étrangers.*

**II. Suivi des migrations**

4. Ensuite, le projet de loi innove dans le sens qu'il instaure un **„suivi des migrations“**, permettant „l'analyse des données et l'étude des phénomènes migratoires destinées à mettre en place une politique d'intégration cohérente et à permettre d'améliorer les conditions de vie et de séjour des étrangers en situation régulière“.

*Notre Chambre professionnelle accueille cette nouveauté, permettant, le cas échéant et selon les besoins, d'adapter ou de réorienter la politique d'intégration au vu des expériences acquises.*

**III. Création de l'Office luxembourgeois de l'accueil  
et de l'intégration**

5. Par ailleurs, le présent projet de loi remplace l'actuel Commissariat du gouvernement aux étrangers par une nouvelle entité juridique, l'**„Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“** (OLAI).

6. Cet office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration assumera la plupart des **missions** de l'ancien Commissariat du gouvernement aux étrangers, telles que:

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

7. Le projet de loi confère à l'OLAI d'**autres missions**, incluses dans une liste non exhaustive.

Certaines de ces missions faisaient déjà partie intégrante de la loi de 1993, certaines renseignent d'une consécration légale de la pratique, alors que d'autres sont adaptées, modifiées, ou même rajoutées par rapport au texte légal actuellement en vigueur.

Parmi les **nouveautés**, l'on peut notamment citer le dialogue interculturel, la mise en place d'un mécanisme d'interaction entre la société d'accueil et les étrangers, la synergie entre le gouvernement, les administrations et les organismes actifs dans le domaine des étrangers, l'habilitation de l'OLAI de préparer les conventions à conclure entre l'Etat, les communes et la société civile et surtout celle d'élaborer un contrat type d'accueil et d'intégration et d'en assurer la gestion.

#### IV. Plan d'action national pluriannuel et rapport national

8. L'OLAI est par ailleurs chargé d'établir en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de **plan d'action national pluriannuel** sur l'accueil et l'intégration des étrangers, que le ministre soumet au gouvernement pour approbation.

9. L'OLAI dresse en outre tous les 5 ans un **rapport national** sur l'accueil et l'intégration des étrangers, que le ministre adresse à la Chambre des Députés.

#### V. Contrat d'accueil et d'intégration

10. La principale nouveauté du projet de loi réside dans l'introduction en droit luxembourgeois d'un **contrat d'accueil et d'intégration**, proposé par l'Etat à tout étranger, légalement domicilié sur le territoire du Grand-Duché et souhaitant s'y maintenir de manière durable.

*10.1. La Chambre des employés privés constate la prolifération croissante de tels engagements contractuels entre l'Etat luxembourgeois et les personnes qui vivent sur le territoire national.*

*C'est surtout à défaut d'indications plus précises dans le libellé du texte légal, voire l'inexistence actuelle du cadre réglementaire d'exécution, que notre Chambre professionnelle émet une série de préoccupations à l'égard de ce nouveau contrat.*

*En effet, l'instauration indistincte d'un tel contrat d'accueil et d'intégration pour chaque étranger, séjournant sur le territoire du Grand-Duché peut être à double tranchant:*

*Un tel contrat comporte certainement l'avantage de procéder à la consécration explicite des droits et obligations respectifs des parties, mais 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 les preuves nécessaires en vue de se débarrasser plus facilement de sujets moins dociles.*

*Au niveau du contenu du contrat d'accueil et d'intégration, le projet de loi ne fait que renvoyer à un règlement grand-ducal d'exécution. Or, notre Chambre professionnelle estime que le texte de loi devrait prévoir les grands principes quant notamment au contenu dudit contrat et introduire aussi une différenciation du degré d'intégration, qui devrait varier suivant la durée du séjour de l'étranger concerné et surtout en fonction de la finalité de la présence de la personne en cause sur le territoire luxembourgeois.*

*Un contenu uniformisé du contrat d'accueil et d'intégration, sans variation de l'intensité des formations en matière d'intégration sociale, linguistique et d'instruction civique risque de s'opérer au détriment de l'objectif poursuivi.*

*Un bon accompagnement et suivi des étrangers, présents au Grand-Duché de Luxembourg, ne saurait en effet s'opérer qu'en individualisant les mesures qui leurs sont proposées en fonction de leurs attentes et besoins spécifiques.*

*Notre Chambre professionnelle propose ainsi une consécration légale des grandes lignes du contenu du contrat d'accueil et d'intégration et souhaite de ne réserver à un règlement d'exécution que le détail, notamment procédural, de mise en oeuvre du nouveau concept.*

*Comme le texte légal actuel n'opère que l'énonciation tout à fait sommaire de la création d'un tel contrat d'accueil et d'intégration, il convient de se référer au commentaire des articles, respectivement à l'exposé des motifs du projet de loi, pour déceler quelques indications, permettant de deviner ce que le législateur luxembourgeois entend introduire en droit positif de la politique d'intégration:*

*Ainsi, selon l'exposé des motifs, ledit contrat d'accueil et d'intégration est indistinctement proposé à tout étranger, qu'il soit d'origine communautaire ou un ressortissant de pays tiers et il ne s'applique pas aux demandeurs de protection internationale.*

*Dans un souci de prévisibilité de la règle de droit, la Chambre des employés privés est d'avis que le texte légal devrait clairement délimiter son champ d'application personnel de ces mesures spécifiques d'intégration en mentionnant explicitement tant les bénéficiaires visés que les étrangers exclus.*

*Le commentaire des articles renseigne aussi sur le but dudit contrat d'accueil et d'intégration en précisant qu'il entend rendre accessible et accueillant aux étrangers l'environnement social, économique, politique et culturel du Grand-Duché de Luxembourg et qu'il permettra de cerner les besoins, les perceptions, les motivations et les attentes des personnes concernées par le processus d'intégration et de déterminer le contexte dans lequel vivent les autochtones.*

*Telles justifications et motivations quant aux objectifs à atteindre devraient faire partie intégrante du texte légal ou être au moins explicitement reprises par le règlement d'exécution prévu par le présent projet de loi.*

*Notre Chambre professionnelle aurait également préféré l'insertion dans le texte légal d'une durée minimale en lieu et place de la formulation „de manière durable“ et ceci notamment en vue de déterminer clairement les cas de figure et les conditions dans lesquels les personnes visées peuvent se prévaloir de ce contrat d'accueil et d'intégration.*

*Les conditions d'ouverture à ce nouveau contrat ne devraient pas s'avérer être trop restrictives, d'autant plus qu'il existe des hypothèses dans lesquelles les étrangers sont dans l'impossibilité de prévoir à l'avance la durée exacte de leur séjour au Grand-Duché. Des prolongations de séjour et par conséquent des renouvellements ultérieurs des titres de séjour ne sont pas nécessairement prévisibles au moment de l'entrée sur le territoire du Luxembourg.*

*Notre Chambre est même d'avis que tout un chacun devrait pouvoir être considéré dès son arrivée au Luxembourg comme un candidat potentiel à un séjour durable et pouvoir bénéficier des mesures offertes en vue de son intégration future dans le cadre de la communauté humaine du pays.*

*Outre ce minimum commun, accessible à tout étranger accueilli au Luxembourg, l'on devrait procéder, en fonction de la durée prévisible et surtout en fonction de la finalité du séjour envisagé, à des modulations de l'intensité des obligations requises en termes de formation linguistique, sociale et d'instruction civique, ce qui aurait pour mérite d'adapter ledit contrat d'accueil et d'intégration réellement aux besoins respectifs et individualisés des personnes visées.*

10.2. Ce contrat d'accueil et d'intégration prévoit des engagements réciproques pour l'Etat et les étrangers en vue d'organiser et de faciliter leur intégration.

*Même si la Chambre des employés privés approuve l'idée de responsabiliser le migrant séjournant sur le territoire du Luxembourg en lui imposant certaines règles et obligations en vue de son intégration dans la société d'accueil, elle met néanmoins en garde contre une éventuelle distorsion des rapports de force entre les parties contractantes concernées.*

*Le projet de loi dans sa version actuelle ne spécifie pas davantage lesdits engagements réciproques des parties et n'énonce leurs composantes que dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles qui prévoient l'offre au bénéfice des étrangers d'une formation linguistique, d'instruction civique et d'une formation sociale et en contrepartie un engagement de leur part de suivre effectivement ces formations et de respecter les valeurs fondamentales du Grand-Duché de Luxembourg.*

*La CEP•L est d'avis que pour constituer un réel engagement synallagmatique emportant des concessions réciproques réelles, lesdites offres de formation devraient au moins être dispensées de manière gratuite.*

*L'étranger devrait en outre pouvoir se prévaloir d'une passation, couronnée de succès, des épreuves de fin de formation dans le cadre d'une demande en obtention de la nationalité luxembourgeoise.*

*Pour atteindre cet objectif d'interaction entre le processus d'intégration et les exigences requises en vue de l'obtention de la nationalité luxembourgeoise, il serait souhaitable de prévoir des principes d'équivalence, voire de validation des connaissances acquises au titre de l'exécution du contrat d'accueil et d'intégration et permettre le cas échéant aux personnes en cause de bénéficier d'une dispense au test linguistique ou aux séances d'instruction civique en matière d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.*

*A défaut de telles mesures „avantageuses“, le contrat d'accueil et d'intégration pourrait se voir vidé d'une partie de sa substance, pour se réduire, aux yeux des populations migrantes, à un simple moyen de constater des „défaillances“ imputables aux étrangers, emportant dans le pire des cas un refus de leur séjour ou de leur renouvellement de séjour au Luxembourg (cf. infra).*

10.3. Le projet de loi prévoit une évaluation des compétences linguistiques des étrangers et la possibilité de leur proposer une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale, sanctionnée par une attestation en fin de parcours d'intégration.

*Dans ce contexte, il y a également lieu d'attendre la reprise par le règlement d'application des termes explicatifs du commentaire des articles, surtout que la CEP•L s'interroge à nouveau sur la nature et surtout le degré de difficultés de ce genre de formations et demande à ce que ces précisions soient clairement déterminées par le règlement grand-ducal prévu à l'article 13 du projet de loi.*

*La CEP•L note une différence d'approche entre la nouvelle législation sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, où la fréquentation des cours linguistiques n'est pas requise à titre obligatoire et le présent projet de loi qui préconise une présence aux cours sur base des stipulations contractuelles, signées par les étrangers concernés.*

*En vertu du présent projet de loi, le non-respect par l'étranger des engagements d'intégration, dont notamment la participation aux cours de langue, est susceptible d'avoir des répercussions dans le cadre d'une décision de refus ou de non-renouvellement de son séjour.*

*Se pose donc la question de savoir quel est l'intérêt pour un étranger d'accepter la conclusion d'un tel contrat d'accueil et d'intégration avec les obligations y comprises, si celui-ci pourrait le cas échéant lui porter préjudice sur base d'une défaillance en terme d'assiduité aux cours.*

*Cet exemple démontre que l'attractivité des contrats d'accueil et d'intégration et leur acceptation par la population cible risque de se voir compromise.*

*L'attestation de fin de parcours d'intégration devrait par ailleurs être prise en considération au niveau des conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise (cf. supra).*

10.4. L'article 12 du projet de loi stipule que les étrangers ayant signé un tel 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 Chambre des employés privés se pose la question de savoir si un tel plan national, censé identifier de manière générale et indistinctement les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en oeuvre en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations, peut-il valoir prioritairement pour certaines catégories d'étrangers?*

*Ne convient-il pas plutôt de prévoir d'autres formes de „récompenses“ pour les étrangers intéressés et appliqués aux mesures spécifiques d'intégration?*

10.5. A l'inverse, le projet de loi énonce que le refus, respectivement le non-respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration peuvent être pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration tel que prévu par l'article 157 du projet de loi sur l'immigration, qui permet à l'égard d'un étranger, dont notamment un ressortissant de pays tiers, de prendre 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, lors de l'examen des demandes de renouvellement d'un titre de séjour ou en obtention du statut de longue durée, ou lorsque le ministre se propose de prendre une décision d'éloignement du territoire.

*La Chambre des employés privés souligne que le degré de l'intégration de l'étranger ne saurait à lui seul conditionner, voire motiver des décisions de refus de séjour ou des décisions d'éloignement,*

*mais au contraire l'appréciation des efforts d'intégration engagés par les étrangers devrait leur valoir „circonstances atténuantes“, si, pour des motifs impérieux liés à l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, ces étrangers seraient susceptibles de faire l'objet d'une décision de refus de séjour ou d'éloignement du territoire.*

## VI. Politique d'intégration

11. Le projet de loi définit ensuite les grands principes de la politique d'intégration proprement dite en prévoyant que „l'Etat, en collaboration avec les communes et la société civile prend les mesures utiles afin de conduire une politique d'intégration respectueuse des besoins de celle-ci“.

*La CEP•L partage l'appréciation du gouvernement aux termes de laquelle „l'intégration ne se décrète pas, mais elle se construit à travers un processus dans lequel interviennent tous les acteurs impliqués“.*

L'Etat et les communes s'engagent à „mettre en place une politique d'intégration transversale favorisant la participation des étrangers à la vie communale et leur intégration dans la société luxembourgeoise“.

*Cette formulation s'étant rajoutée par rapport au texte initial de l'avant-projet de loi, il convient de l'accueillir dans le sens qu'elle constitue un pas supplémentaire vers la collaboration entre les autorités (Etat et Commune) et les étrangers visés par la politique d'intégration en fixant dorénavant explicitement leur droit de participer au processus démocratique.*

La politique d'intégration place le „dialogue interculturel en priorité horizontale dans les programmes nationaux en tant que moyen de parvenir à la compréhension et au respect mutuels, essentiels à une intégration réussie“.

*La CEP•L salue l'accent mis sur la notion de dialogue interculturel, reflétant la volonté du gouvernement luxembourgeois de miser sur un échange constructif des points de vue respectifs des personnes concernées.*

## VII. Aide sociale

12. Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, le présent projet de loi adapte les dispositions prévues par la loi de 1993 relatives aux modalités d'attribution de l'aide sociale.

L'attribution de l'aide sociale s'opère en fonction de la composition du ménage, de l'âge de ses membres, ainsi que des revenus dont dispose le ménage, tout en prenant en considération les besoins particuliers des personnes vulnérables.

Le projet de loi confie à un règlement grand-ducal le détail de la mise en oeuvre de l'aide sociale, y compris l'hébergement.

*Avant de ne pouvoir se prononcer en connaissance de cause sur le régime de cette aide sociale, la CEP•L reste dans l'expectative dudit règlement grand-ducal, étant donné que le texte du présent projet de loi diffère sur de multiples points du libellé de l'avant-projet de loi.*

## VIII. Lutte contre les discriminations

13. Le projet de loi prévoit que, dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations, l'OLAI prend des mesures d'information et de sensibilisation afin de mieux faire comprendre les questions liées aux discriminations et de développer la capacité à les prévenir.

*La CEP•L estime que dans le cadre d'un texte législatif relatif à l'accueil et à l'intégration des étrangers, il pourrait être utile de maintenir expressis verbis la disposition de l'actuel article 3 de la loi du 27 juillet 1993, qui prévoit que „toute discrimination d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une communauté fondée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique et religieuse de cette personne ou des membres ou de certains membres du groupe ou de la communauté est interdite“.*

*Comme d'après le commentaire des articles, le présent projet de loi n'entend pas limiter le champ d'intervention de l'OLAI aux seuls motifs énoncés à l'article 3 précité de la loi de 1993, mais, au contraire, envisage de l'étendre à tous les motifs de discrimination, tels que notamment ceux prévus*

*par la loi du 28 novembre 2006, notre Chambre professionnelle souhaite voir inclure dans le texte de loi également la référence explicite à cette loi sur l'égalité de traitement de 2006.*

*Ces énonciations et références explicites permettraient en effet de mieux situer les mesures d'information et de sensibilisation engagées par l'OLAI.*

### **IX. Suivi des migrations**

14. Le projet de loi prévoit que l'OLAI assure le suivi des migrations sur base de données et études spécifiques, d'enquêtes et autres collectes statistiques, en vue de permettre une meilleure adaptation de la politique d'intégration aux réalités géopolitique, démographique, économique et sociale.

Selon le commentaire des articles cette politique de suivi des migrations est devenue indispensable en vue de garantir la collecte de données fiables, contribuant à la mise en oeuvre d'une politique d'accueil et d'intégration cohérente basée sur des renseignements quant aux besoins et aux conditions de vie et de séjour des étrangers dans la société luxembourgeoise.

*La CEP•L constate la consécration légale de la volonté politique de ne pas simplement réduire la nouvelle politique d'accueil et d'intégration des étrangers à une simple déclaration d'intention.*

*Notre Chambre professionnelle se pose néanmoins la question de savoir comment s'opère, en pratique, le recueil de ces données. Il en est de même des modalités de leur traitement, voire de l'accès à ces statistiques, de la périodicité de leur relèvement et surtout de leur évaluation.*

*Afin de constituer des facteurs fiables de quantification, destinés à servir de base à une évolution qualitative de la politique d'intégration des étrangers au Luxembourg, il importe de prévoir, le cas échéant par règlement grand-ducal, davantage de précisions quant au régime opérationnel de ces mesures de suivi des migrations.*

### **X. Aides financières**

15. Le projet de loi prévoit ensuite le régime applicable aux aides financières pouvant être accordées par l'Etat luxembourgeois aux communes et aux organismes impliqués dans la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et ce sous forme de subsides ou de participations aux frais de fonctionnement. Les interventions financières isolées, souvent modestes sous forme de subsides peuvent être accordées en vertu du projet de loi de manière unilatérale, alors que les aides financières qui revêtent un caractère substantiel restent conditionnées par la conclusion d'une convention entre parties, soumises aux conditions d'encadrement prévues par la loi.

*Pour pouvoir juger la portée des dispositions relatives aux aides financières par comparaison avec le texte de la loi de 1993, il convient d'attendre le détail du libellé d'un éventuel règlement grand-ducal d'exécution à ce sujet.*

### **XI. Structures institutionnelles**

16. Dans le but d'une optimisation des institutions encadrantes, le présent projet de loi redéfinit et clarifie une partie des missions, des compositions ou des modalités de fonctionnement des structures existantes, dont notamment le Comité interministériel à l'intégration et le Conseil national pour étrangers. Par ailleurs, le projet de loi consacre une partie de ses articles aux conditions statutaires du personnel de la nouvelle entité, l'OLAI.

Au niveau local, le présent projet de loi introduit l'instauration obligatoire dans toutes les communes de commissions consultatives d'intégration, chargées globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère.

*La CEP•L accueille l'abolition du seuil de 20% de résidents étrangers au sein d'une commune, conditionnant l'obligation de création de telles commissions des étrangers au niveau local.*

### **XII. Dispositions abrogatoires**

17. Le présent projet de loi abroge la loi du 27 juillet 1993 et prévoit que les règlements d'exécution de cette loi de 1993 continueront à produire leurs effets jusqu'à leur remplacement par des règlements d'exécution pris en vertu du présent projet de loi.

**18. Sous réserve de la prise en considération de ses remarques formulées ci-avant, notre Chambre marque son accord avec le projet de loi sous rubrique.**

Luxembourg, le 9 mai 2008

*Pour la Chambre des Employés privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

