

## Avis sur le projet de loi 5825 Relatif à l'accueil et l'intégration des étrangers au Luxembourg

*De prime abord, le CLAE tient à saluer la volonté de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration de réformer la loi de 1993 portant sur l'intégration des étrangers.*

Cet avis reprend les grandes lignes de notre avis sur l'avant-projet de loi qui avait déjà été présenté au Ministère de la Famille en octobre 2007.

### **Introduction**

Au Luxembourg, l'évolution économique et démographique de la société nécessite, depuis des années, un recours constant à de nouveaux travailleurs étrangers. L'avenir du pays ne peut être assuré que si tout est mis en œuvre pour que des liens forts s'établissent entre ces travailleurs, leur famille et leur nouveau pays.

Cette évolution n'a été accompagnée que partiellement de mesures afin que le statut, les droits et les devoirs de tous les citoyens soient les mêmes dans tous les domaines de la vie sociale et politique.

Si les étrangers représentent aujourd'hui plus de 40% de la population, les projections démographiques ainsi que le solde migratoire positif depuis de nombreuses années montrent que ce pourcentage augmentera dans les années à venir.

Bien qu'une présence aussi forte de résidents et de travailleurs de nationalité étrangère – y compris les travailleurs frontaliers – n'ait provoqué, pour le moment, ni conflits sociaux, ni montée inquiétante de phénomènes xénophobes et/ou racistes, il est évident qu'aucune société n'est immunisée contre de tels phénomènes.

L'intégration est affaire de tous, non seulement du monde politique et des étrangers s'installant dans le pays, mais aussi de la société civile et des associations. Le CLAE, qui milite depuis plus de vingt ans pour des droits égaux pour tous les résidents du pays, quelle que soit leur origine, souhaite devenir un partenaire à part entière dans l'application de la nouvelle législation en matière d'intégration.

Nous nous permettons, dès à présent, de formuler quelques suggestions pour l'élaboration de la nouvelle loi tout en rendant attentif au fait que de nombreux règlements grand-ducaux sont encore inexistantes et que dès lors notre avis pourra évoluer après la publication de ces textes.

Toute politique d'intégration ne peut qu'être transversale au sein de la société et concerne des domaines aussi divers que la participation citoyenne, l'accès au logement, la scolarisation, le droit au travail, la lutte contre les discriminations, le droit au regroupement familial...

Le CLAE réitère également son souhait, déjà exprimé dans son avis sur le projet de loi 5802 portant sur la libre circulation et l'immigration, que les questions relatives à la libre circulation, à l'immigration et à l'intégration soient centralisées sous la responsabilité d'un seul responsable politique au sein du gouvernement. Toutefois, nous sommes conscients que l'accueil et l'intégration des étrangers relèvent de la compétence de plusieurs Ministères ; aussi, nous souhaitons une plus grande concertation entre les Ministères concernés afin que chacun apporte son expertise et ses compétences en la matière pour une approche sereine et responsable de la politique d'accueil et de l'intégration des étrangers.

Pour le Clae, il est donc important qu'une réforme en profondeur du système scolaire luxembourgeois, garantissant les mêmes chances de réussite pour tous les élèves qui lui sont confiés soit mise en chantier.

La même réflexion concerne la politique culturelle du pays. Une politique culturelle attentive et favorisant la création se doit d'être le reflet de l'ensemble des expressions culturelle du pays.

Nous regrettons également que le projet de loi sur l'intégration ne soit pas accompagné par une réforme en profondeur de la loi électorale permettant à tous les résidents d'accéder, sans restrictions, à la participation politique tant au niveau communal, national qu'europpéen. La participation politique est l'un des moteurs d'une politique d'intégration volontariste.

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

L'OLAI, qui remplacera l'actuel Commissariat du gouvernement aux étrangers, doit être mis en condition - grâce à des structures et à des moyens adaptés – d'accomplir l'ensemble des nombreuses missions que lui confie la loi.

Une formation continue à « la relation interculturelle » est nécessaire et indispensable pour les agents des administrations qui seront en contact avec des personnes d'origines culturelles différentes. Pour cela l'expérience et le savoir-faire d'organismes et associations, notamment celles conventionnées avec le Ministère en charge des questions d'intégration pourront certainement être mis à profit.

Au vu des compétences que la loi prévoit de donner à cet organe, il nous semble utile que l'OLAI dispose de locaux adaptés et accessibles par la population visée et qu'il dispose d'antennes sur le territoire (par le biais de convention avec les communes ou d'autres organismes éventuellement ?) lui permettant la proximité nécessaire pour mener à bien ses missions.

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

### **A) Contrat d'intégration**

Le contrat d'intégration doit être proposé systématiquement à toute personne, quelque soit son statut social et/ou son origine nationale, qui réside au Luxembourg ou projette de s'y établir. Mais il faut aussi que les mesures prévues par ce contrat soient accessibles à toute personne voulant y souscrire quel que soit son niveau de formation, son origine, ou sa profession. Il ne faut pas oublier que les étrangers travaillent souvent dans des secteurs contraignants, et que pour certains, la formation scolaire de base est très faible. D'autres, par contre, travaillent dans des postes de responsabilité et ont des formations plus élevées. De ce fait, il sera nécessaire que chaque contrat soit personnalisé. Les objectifs à atteindre doivent tenir compte des possibilités de chacun.

Le contrat d'intégration prévu par la nouvelle loi devrait se faire sur base volontaire des contractants, et par là, être le plus incitatif possible.

On pourrait prévoir entre autres :

- Des horaires de cours modulables, dans chaque commune, permettant aux personnes de suivre ces cours le soir et le week-end.

- Un partenariat entreprises – Etat pour l'organisation des cours de langues pendant le temps de travail. Le congé linguistique prévu par projet de loi ne doit pas se restreindre à l'apprentissage du luxembourgeois, mais tenir compte que dans le secteur privé, la langue de communication est le plus souvent la langue française.
- La gratuité des formations prévues dans le cadre du contrat d'intégration
- Une indemnité pour l'acquisition de livres ou autres outils didactiques pour les personnes à faible revenu.
- Des niveaux de progressions selon le profil d'apprentissage des personnes suivant ces cours.
- Des démarches administratives facilitées et des délais d'accès à certains avantages ou services réduits : renouvellement des autorisations de séjour, obtention du statut de résident de longue durée, obtention de la nationalité luxembourgeoise ou de la double nationalité, accès facilité aux postes de la fonction publique, accès facilité au statut d'électeur, etc...
- La possibilité de suivre des cours d'approfondissement en langues ou des cours de formation professionnelle pour adultes

Le Luxembourg accueillant de plus en plus de personnes ayant des bagages culturels très différents, des notions importantes et faisant partie des valeurs dont notre société est porteuse devraient faire partie obligatoirement de cette formation d'accueil des nouveaux arrivants. Par exemple :

- les structures de l'Etat ,
- le droit du travail,
- le respect de l'égalité homme-femme,
- les notions de démocratie et de participation politique et sociale,
- les questions de prévention (hygiène, santé, planning familial etc.),
- le respect des droits humains,
- la législation contre les discriminations etc.

Bien évidemment les formateurs devront connaître ces matières en profondeur. La question de la formation à la « relation interculturelle des formateurs » est d'une importance fondamentale.

Une partie de ces missions pourrait être déléguée aux associations actuellement conventionnées avec l'Etat et à d'autres associations et organismes existants.

Le Luxembourg pourrait également s'inspirer des bonnes pratiques d'autres pays et créer un « **partenariat d'intégration** » entre migrants et bénévoles. Ce bénévole, luxembourgeois ou résident de longue durée bien établi dans la société, aiderait le nouvel arrivant à se familiariser avec le mode de vie luxembourgeois, à participer à des activités collectives, à faire connaissance avec la population autochtone à accomplir des tâches de la vie quotidienne telles que l'utilisation des transports publics, l'inscription des enfants à l'école, repérer les services de santé, etc.

Une telle pratique serait bénéfique pour tous, facilitant les premiers mois d'installation au Luxembourg pour les nouveaux arrivants et permettant aux bénévoles de découvrir d'autres pays, cultures et langues.

Certaines commissions consultatives communales pour étrangers (selon l'ancienne dénomination) participent déjà à l'accueil de nouveaux venus. Cette tâche pourrait aussi faire partie de leurs activités sur base de chartes locales (voir par ex. la Charte suivante en cliquant sur le lien)

[http://www.grandlyon.com/fileadmin/user\\_upload/Pdf/vie\\_democratique/charte\\_part.pdf](http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/charte_part.pdf)

Pour le Clae, il va de soi que les personnes ne désirant pas souscrire au contrat d'intégration ne peuvent en être pénalisées.

L'actuel Commissariat dispose d'un budget de 100.000 euros lui permettant d'accorder des subsides pour des activités réalisées par des associations d'étrangers. Nous espérons que ce budget sera maintenu, voire augmenté à l'avenir. Nous nous permettons de conseiller toutefois que ce budget soit alloué en priorité aux associations travaillant effectivement dans une perspective interculturelle et favorisant la cohésion sociale.

## **B) Aide Sociale**

Le CLAE, membre actif du Collectif Réfugiés se réfère à l'avis du Collectif sur ce point.

Toutefois, nous sommes d'avis que tout nouvel arrivant doit pouvoir profiter de l'aide sociale, notamment en matière de logement. Les foyers existants et d'autres à créer, doivent être accessibles aux citoyens de l'UE et aux ressortissants des pays tiers qui, dans un premier temps n'ont pas les moyens de payer un logement et de donner toutes les garanties. Les foyers, qui ont toujours existé, doivent demeurer une possibilité. Cependant, il faut définir un nouveau cadre et limiter strictement dans le temps la présence des nouveaux arrivants dans ces foyers.

## **Chapitre 4. Structures institutionnelles**

### **Section 1. Comité interministériel à l'intégration**

Le Comité interministériel à l'intégration devrait se réunir au moins quatre fois par an. Le CLAE souhaite que la communication et l'information entre les différents Ministères concernés par l'intégration (Travail, Affaires étrangères et immigration, Famille, Culture, Education, Santé, Sécurité sociale,...), soient améliorées afin que l'OLAI et les associations de migrants disposent d'informations fiables et complètes à donner aux nouveaux arrivants.

Le CLAE, vu l'expérience plus que décennale de (non) fonctionnement de l'actuel Comité interministériel se permet d'exprimer à nouveau ses doutes sur le fonctionnement à venir de ce futur comité. Il serait pour le moins utile de prévoir un calendrier, un ordre du jour et des rapports - y compris publics - pour que ce comité soit réellement performant.

### **Section 2. Conseil national pour étrangers**

*« Le statut, les compétences et le mode de désignation du CNE doivent être réformés. Cet organe a actuellement une représentativité très faible, son fonctionnement interne n'est pas des plus performants et le nombre d'avis demandé par le gouvernement est plus que réduit. La base électorale de ce Conseil doit être élargie et des ressources humaines et financières pour assurer son fonctionnement lui être donnée. »*

Cette proposition du CLAE, exprimée dans au moins trois congrès des associations, est restée lettre morte depuis des années.

Le projet de loi, même s'il change profondément la nature du Conseil – ce qui nous semble positif - ne donne aucune garantie quant à sa représentativité. Le recours aux « associations régulièrement constituées ou oeuvrant à titre principal en faveur des étrangers » pour nommer les représentants des étrangers ne change en rien l'actuel mode d'élection qui a montré toute son inefficacité et qui a contribué à affaiblir l'actuel CNE. Le peu d'associations inscrites a montré que ce système ne tient pas la route. C'est un contresens (ou une volonté

4

explicite d'avoir un CNE non fonctionnel) que de proposer à nouveau ce même système de nomination des membres étrangers.

Pour assurer une représentativité sans faille de cet organe la seule solution est son élection directe par tous les résidents de nationalité étrangère.

Il est nécessaire d'arriver à ce que cet organe soit le plus représentatif possible et ait des prérogatives proches des Chambres professionnelles avec des avis obligatoires sur tous les projets de loi touchant de près ou de loin les résidents d'origine étrangère. De ce fait, une collaboration étroite avec le Comité interministériel ainsi qu'avec l'OLAI doit être prévue.

Le CLAE approuve l'élargissement et la nouvelle composition du Conseil, Il serait toutefois utile d'adjoindre à cette composition des représentants en nombre limité de hauts fonctionnaires membres du Comité interministériel afin d'améliorer le flux d'informations.

On pourrait donc envisager que le nouveau Conseil soit composé d'une part par des experts nommés par le Comité interministériel ou issus de celui-ci et ayant un statut consultatif et, d'autre part, par des représentants issus de l'immigration et élus selon un système volontaire (ex. élections sociales).

### Section 3. Commissions consultatives d'intégration.

Le CLAE propose que la finalité et la composition de ces commissions tiennent compte de l'évolution de la situation sociale et politique du pays et des communes qui le composent. Il s'agit de travailler au niveau local, comme au niveau national, pour améliorer le lien social, promouvoir le dialogue interculturel, prévenir d'éventuels ghettos nationaux ou sociaux et pour cela conseiller le Conseil Communal sur les mesures à entreprendre. Sans oublier bien évidemment le but principal des Commissions consultatives prévu dans le règlement de 1989, qui était de favoriser la participation politique au niveau local.

Ces commissions pourraient donc être chargées de revitaliser la vie des quartiers, des villes et communes, de proposer des mesures au niveau culturel, éducatif ou social aux décideurs politiques. Ces nouvelles commissions pourraient avoir une activité complémentaire ou transversale au sein du corps communal composé déjà de nombreuses autres commissions (jeunesse, culture, égalité des chances ...).

Étant donné le rôle important à jouer par ces commissions, une révision du règlement organisant la désignation des membres doit être proposée afin de garantir une transparence dans l'élection de ceux-ci, ce qui ne semble pas être le cas actuellement dans toutes les communes.

La participation des résidents de nationalité étrangère dans toutes les autres commissions communales existantes doit être favorisée, voire rendue obligatoire, car il s'agit d'un moyen important pour se connaître, pour connaître les rouages de la vie communale, pour favoriser la participation sociale et politique des résidents de la commune de nationalité étrangère.

Dans le cadre de sa convention avec l'Etat, le CLAE organise régulièrement des séances de formation pour les membres des actuelles Commissions afin d'informer les membres de ces commissions sur leur rôle, sur le fonctionnement des communes et de l'Etat, sur la gestion de projets etc. Il serait utile que pareille formation soit sinon rendue obligatoire du moins fortement conseillée.

## Quelques autres considérations finales

Même si les projets de loi relatifs à la libre circulation des personnes et l'immigration et à l'accueil et l'intégration des étrangers annoncent des avancées en faveur de droits équivalents entre tous les citoyens du pays, il y a encore du chemin à parcourir et nous ne pouvons qu'inviter les autorités du pays de poursuivre sur cette lancée.

Le principe du droit de vote actif et passif au niveau communal et européen pour les citoyens de l'Union européenne demeurant au Luxembourg est acquis avec un nombre important de limitations et dérogations depuis 1999. Depuis la timide réforme de la loi électorale de 2004 les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne peuvent également participer au vote communal selon les mêmes conditions que les citoyens de l'Union mais ne peuvent être candidats.

Pour le CLAE, la loi électorale doit être réformée en profondeur. Même si le projet de loi déposé par le ministre de l'Intérieur contient des mesures positives, cela nous semble insuffisant. Le statut d'électeur des citoyens de l'Union et celui des ressortissants des pays tiers doit être le même et se rapprocher autant que faire se peut du statut du citoyen luxembourgeois. Les propositions en ce sens issues du dernier congrès des associations restent d'actualité.

Dans un souci de cohésion sociale et d'égalité de tous les citoyens, les autorités du pays devraient en outre ouvrir l'accès à la fonction publique à tous les niveaux et à tous les résidents de nationalité étrangère durablement installés.

Les compétences des personnes doivent primer sur la nationalité et la fonction publique doit être le reflet de la composition de la société luxembourgeoise.

Une politique d'intégration volontariste ne peut faire l'impasse d'une réforme en profondeur du système d'enseignement garantissant à tous les niveaux une égalité des chances entre tous les jeunes qui lui sont confiés indépendamment de leurs origines ou de leur niveau social.

Les questions relatives à la santé et à la protection sociale des personnes nouvellement arrivées ou se trouvant parfois en situation irrégulière doivent être abordées au plus vite. Selon le CLAE, une couverture sociale universelle minimale doit être mise en place comme c'est le cas dans de nombreux pays européens.

Enfin, la question d'une régularisation des personnes en situation irrégulière ou des demandeurs de protection internationale déboutés devrait être abordée à très courte échéance.

De nombreux points ayant trait à l'intégration et à l'immigration sont développés dans les documents issus du 6<sup>e</sup> congrès des associations d'étrangers au Luxembourg. Nous nous permettons de conseiller à nos décideurs politiques de relire ces documents et de s'en inspirer.