

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) relatif au projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand- Duché de Luxembourg (N° 5825)

Considérations générales

Le Grand-Duché de Luxembourg est depuis longtemps un pays d'accueil pour de nombreux migrants qui ont largement contribué à l'essor économique du pays et à la pérennisation du système de protection sociale. Dans le passé récent, le pays a connu une progression spectaculaire de l'immigration. Alors qu'en 1991, les étrangers représentaient 29,4 % de la population totale, ce taux est passé à 41,6% au 1er janvier 2007, ce qui constitue le taux le plus élevé de tous les pays de l'OCDE.

Du fait de la stagnation du taux de natalité et du vieillissement de la population, combinées à un possible épuisement du réservoir de main d'œuvre sur le marché du travail de la Grande Région, le Luxembourg sera probablement obligé d'avoir recours à des travailleurs immigrés hautement qualifiés, principalement de pays hors Union européenne, pour subvenir aux besoins d'une économie en pleine croissance.

Pour éviter l'émergence de sociétés parallèles au sein de la population, le programme gouvernemental de 2004 avait prévu la mise en place de moyens et instruments devant améliorer l'intégration des étrangers et garantir une plus grande cohésion sociale. A cet effet, le gouvernement a donc décidé de moderniser la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers en vue de l'adapter aux réalités sociologiques actuelles et aux perspectives démographiques futures.

Le projet de loi sous examen entend instaurer une politique d'accueil et d'intégration plus active et cohérente et a pour objets:

- une meilleure organisation de l'accueil des étrangers en vue de faciliter leur processus d'intégration
- la lutte contre les discriminations
- l'organisation de l'aide sociale des étrangers
- le suivi des migrations

En vue d'atteindre ces objectifs, le projet de loi prévoit notamment la création d'un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration et l'élaboration d'un plan d'action national d'intégration.

Examen des articles

Art. 4

Cet article énumère les missions de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) censé remplacer l'actuel Commissariat du Gouvernement aux étrangers. Le SYVICOL estime qu'il serait utile de préciser davantage les missions de l'OLAI, en particulier ses relations avec le secteur communal.

Art. 5

L'OLAI est chargé d'établir, en concertation avec le comité interministériel, un projet de plan national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations. Comme les communes jouent un rôle capital en matière d'intégration et de participation des étrangers, il est proposé que le secteur communal, par le biais du SYVICOL, soit associé à l'élaboration de ce plan d'action national d'intégration.

Art. 6

Cette remarque vaut également pour l'élaboration du rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers que le ministre ayant dans ses attributions l'intégration adressera tous les cinq ans à la Chambre des députés.

Le SYVICOL estime qu'il est utile de procéder à une évaluation plus fréquente de la politique d'intégration p.ex à un rythme bisannuel afin de pouvoir adapter cette politique à l'évolution de la société.

Le projet de loi sous examen autorise l'OLAI de faire appel aux administrations communales *«afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport»*.

Cette habilitation ne saurait en aucun cas conférer à l'OLAI un droit d'injonction sur les services communaux. L'usage de ces données devra se limiter exclusivement à des fins statistiques dans le strict respect de la législation en matière de protection des données.

Art. 7

Les dispositions relatives au contrat d'accueil et d'intégration sont *«exclusivement applicables aux étrangers légalement domiciliés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.»*

Tout en saluant la mise en place de contrats d'accueil et d'intégration, le SYVICOL se demande cependant si les objectifs du présent projet de loi seront atteints en limitant l'offre d'un contrat d'accueil et d'intégration aux seuls étrangers nouveaux arrivants. Ne devrait-on pas plutôt étendre le cercle des bénéficiaires aux étrangers déjà domiciliés au Luxembourg?

Art. 11

Le contrat d'accueil et d'intégration contient une évaluation des compétences linguistiques des étrangers et propose une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale.

L'OLAI, qui assurera le suivi des étrangers pendant leur processus d'intégration, est censé délivrer une attestation de compétences linguistiques et d'instruction civique aux étrangers qui ont rempli les obligations du contrat d'accueil et d'intégration.

Le SYVICOL note un certain chevauchement avec le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise au niveau des exigences linguistiques et de suivi d'un cours d'instruction civique. Il convient de veiller à une concordance entre les textes en question.

Art. 13

Les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration seront fixées par un règlement grand-ducal. En l'absence d'un texte, le SYVICOL ne peut se prononcer sur le règlement d'exécution en question qui devrait cependant entrer en vigueur en même temps que la future loi.

Art. 14

Il serait utile de préciser davantage les « *mesures utiles* » à prendre par l'Etat, en collaboration avec les communes et la société civile, afin de réaliser les objectifs de la politique d'intégration.

Art. 29

« L'Etat peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier (subside ou participation financière) aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus. ». La participation financière étatique « sera déterminée selon les modalités à fixer par conventions entre parties ».

Le SYVICOL plaide en faveur de la fixation de critères objectifs et transparents pour l'attribution de subsides étatiques aux communes afin qu'elles puissent s'engager dans des projets en toute connaissance de cause.

Le texte précise que le bénéficiaire d'une participation financière *s'engage à tenir une comptabilité selon les exigences de l'Etat* », ce qui devrait d'office être le cas pour les communes.

Art. 31

La participation de l'Etat à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes *« peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement. ».*

Si les communes sont prêtes à assumer leur responsabilité en la matière, elles doivent toutefois pouvoir se baser sur des critères d'attribution de subsides transparents et objectifs, leur garantissant une planification adéquate de leur budget.

Sachant qu'elles devront préfinancer la construction respectivement l'aménagement de ces centres, l'Etat devra veiller à accélérer les procédures administratives relatives au versement des subsides aux communes, respectivement à leur verser des avances.

Le SYVICOL note, par ailleurs, que le texte reste muet sur la question de la prise en charge des frais récurrents d'entretien et de réparation de ces centres.

Art. 35

Le SYVICOL constate que le secteur communal ne sera plus représenté au Conseil National pour Etrangers. Comme les communes assument cependant un rôle clé en matière d'intégration, rôle d'ailleurs largement confirmé par le présent projet de loi, le comité insiste à ce que les communes, par l'intermédiaire du SYVICOL, continuent à être représentées au sein de cet organe.

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

Il est rendu attentif au fait que le dernier recensement décennal de la population remonte au 15 février 2001 et qu'il ne peut dès lors servir de base pour constater l'importance proportionnelle de représentants par nationalité.

L'avenir de ces recensements décennaux est d'ailleurs incertain, vu que le STATEC avait envisagé d'introduire un nouveau système à base de questionnaires envoyés aux ménages.

Art. 39

Le projet de loi sous examen entend généraliser la mise en place de commissions consultatives d'intégration dans toutes les communes. Leur organisation et fonctionnement seront fixés par règlement grand-ducal. Alors qu'il a été associé aux travaux d'élaboration de l'avant-projet du règlement en question, le SYVICOL est dans l'impossibilité de se prononcer sur ce règlement en l'absence d'un texte définitif. Comme cette réglementation implique directement les communes, le SYVICOL souhaiterait être saisie de ce projet de règlement.

Conclusion

Alors que le SYVICOL ne peut qu'appuyer la démarche volontariste du gouvernement en matière de politique d'intégration des étrangers, il estime cependant que le projet de loi sous examen manque de clarté et de précision par endroits. Le SYVICOL constate, par ailleurs, que le texte n'introduit ni instruments ni mesures d'intégration en faveur des quelques 140.000 frontaliers qui côtoient au quotidien les résidents luxembourgeois et étrangers.

Le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg s'inscrit dans une série de chantiers déphasés ouverts par le gouvernement dans le cadre de sa politique d'intégration des étrangers dans un objectif de cohésion sociale, à savoir :

- le projet de loi N° 5620 sur la nationalité luxembourgeoise déposé par le Ministre de la Justice le 13 octobre 2006 (1)
- le projet de loi n° 5802 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration déposé par le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration en date du 7 novembre 2007
- le projet de loi N° 5859 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 déposé par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire en date du 25 mars 2008 pour ce qui est en particulier des nouvelles dispositions relatives à l'inscription sur la liste électorale des citoyens ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne pour les élections européennes et à l'inscription des étrangers sur la liste électorale pour les élections communales.

Un projet de loi relative à l'introduction d'un congé linguistique, annoncée dans le programme gouvernemental, devrait être finalisé prochainement. La langue luxembourgeoise étant un facteur essentiel d'intégration, l'introduction d'un congé linguistique en vue de l'apprentissage de la langue luxembourgeoise, tout comme la diversification et l'augmentation de l'offre de cours de luxembourgeois sont indissociables à une politique d'intégration efficace. L'Etat devra se donner les moyens humains et financiers nécessaires pour répondre à ces besoins.

Le grand défi du gouvernement résidera certainement dans la nécessité de coordonner les différents chantiers en vue de garantir une politique d'intégration cohérente et efficace devant aboutir à une société homogène à forte cohésion sociale. Les communes, de par leur proximité avec les citoyens, ont un rôle majeur à jouer dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques transversales en matière d'intégration et ce en fonction des besoins spécifiques de leur population. Elles complètent l'action du gouvernement en matière d'intégration et ce en étroite collaboration avec les organisations non gouvernementales et les associations locales qui sont d'importants foyers de cohésion et de participation sociale.

Il est essentiel de se rendre compte que le multiculturalisme est non seulement un défi mais aussi une chance pour le Luxembourg, dans la mesure où il constitue un enrichissement certain pour notre société.

Luxembourg, le 28 avril 2008

1) voir avis du SYVICOL du 19 mars 2007