



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Prise de position du SYVICOL dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration

Le Grand-Duché de Luxembourg compte 626.108¹ habitants en 2020, dont 296.465 étrangers, ce qui représente 47,35 %² de la population. Ces 47,35% à leur tour représentent quelque 170 nationalités différentes³. S'y ajoutent 206.000⁴ frontaliers qui se déplacent chaque jour pour travailler au Luxembourg. La société luxembourgeoise est donc une société véritablement multiculturelle, et le Luxembourg se place largement en tête des États membres de l'Union européenne en ce qui concerne le pourcentage d'étrangers dans la population résidente.

La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg avait créé, sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), qui avait pour mission « d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. »

Fin 2019, le Gouvernement a pris la décision d'effectuer une réorganisation administrative de l'OLAI. L'introduction de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil (ONA), sous l'autorité du ministre ayant l'Asile dans ses attributions, a réparti les compétences ayant trait à l'accueil des étrangers et les compétences ayant trait à l'intégration entre le Ministère des Affaires étrangères et européennes et le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Cette nouvelle répartition de compétences était motivée par l'idée de pouvoir offrir un seul interlocuteur aux demandeurs de protection internationale (DPI) pour toutes leurs démarches administratives, ainsi que pour toutes les questions ayant trait à leur hébergement et les autres besoins matériels des DPI.

La mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers non demandeurs de protection internationale par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'intégration incombe désormais au ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, conjointement avec les communes et les acteurs de la société civile.

¹ Source : Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (STATEC)

² Source : STATEC

³ Source : <https://luxembourg.public.lu/fr/societe-et-culture/population/demographie.html>

⁴ Source : STATEC



Et bien que la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil ait modifié la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg afin de fixer la nouvelle répartition des compétences en matière d'accueil et d'intégration, une refonte plus substantielle de la loi du 16 décembre 2008 s'avère quasi incontournable à ce stade pour moderniser le cadre législatif de l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Le SYVICOL tient à remercier Madame la Ministre de l'avoir demandé en son avis concernant cette révision de la loi sur l'intégration et il se félicite d'avoir l'opportunité de partager les réflexions suivantes en la matière. L'intégration étant une mission partagée et les communes jouant un rôle clé à cet égard, nous espérons continuer notre collaboration pendant l'élaboration du projet de loi afférent.

1. Qu'est-ce que l'intégration?

Le SYVICOL est d'avis que la définition contenue dans la loi du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg reste toujours valable : « Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche. »

Cette définition d'un processus à double sens encadre de manière claire et précise les responsabilités des différents participants de l'intégration.

Le SYVICOL regrette cependant l'absence de certaines autres notions dans la définition actuelle, par exemple la précision que l'intégration se différencie nettement de l'assimilation fait défaut. Il est d'avis qu'une intégration réussie se base sur le respect de « l'autre », sur la non-discrimination et le respect des valeurs et de la culture de la société d'accueil, ainsi que des valeurs et de la culture des étrangers vivant au Luxembourg, et que la définition citée plus haut pourrait être utilement complétée en ce sens.

2. A quoi doit servir une politique d'intégration?

Une politique d'intégration doit définir le cadre général pour l'intégration des étrangers dans une société, tout en conservant la cohésion sociale de la société d'accueil et en respectant l'identité culturelle de la population étrangère. Elle vise à donner les clés aux étrangers pour participer à la vie collective de manière égalitaire, elle encourage l'ouverture d'esprit de la société d'accueil, proscrit la démagogie et encourage la diversité et le développement du vivre ensemble interculturel.

3. Quelle approche d'intégration favorisez-vous?

Le SYVICOL favorise l'approche interculturelle à l'intégration. Il ne peut que se rallier à la recommandation CM/Rec (2015)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'intégration interculturelle du 21 janvier 2015, qui préconise « la gestion de la



diversité dans le plein respect des principes de la démocratie et des droits de l'homme » et « de créer des espaces d'échanges et de débats interculturels facilitant l'accès à la citoyenneté et son exercice, et favorisant la compétence interculturelle, notamment à l'échelon local ».

Bien que l'intégration soit un processus qui se déroule à plusieurs niveaux, les communes (et leurs habitants) jouent un rôle clé dans l'intégration des citoyens au Luxembourg.

Même au niveau de l'Union européenne, le rôle fondamental des autorités locales a été reconnu, et le Conseil note dans un communiqué de presse de 2015 : « L'intégration est un processus qui se déroule principalement au niveau local. La fréquence et la qualité des échanges privés ainsi qu'entre immigrants et autres résidents sont des facteurs fondamentaux d'une intégration plus poussée. [...] Il est nécessaire que s'instaure une bonne coopération entre les différents acteurs concernés afin de stimuler ces processus.⁵ »

Si la progression vers une société interculturelle constitue un défi au niveau communal, un autre défi majeur pour les communes se pose par l'augmentation de communes-dortoirs, plutôt rurales et dans lesquelles les services de proximité sont le plus souvent absents. Cette problématique rend les efforts des communes concernées par les questions d'intégration de plus en plus difficiles. Comment atteindre les résidents, encourager les liens sociaux locaux et inciter le sentiment d'appartenance à une communauté locale, si les résidents passent la plupart de leurs journées en dehors de la commune ?

Pour cette raison, une bonne coopération des différents niveaux décisionnels est essentielle, une idée développée davantage en réponse à la question 6.

4. Qui est concerné par l'intégration et quels sont les besoins des personnes concernées?

L'intégration concerne la population entière d'un pays, c'est-à-dire la population autochtone, les immigrants, les demandeurs de protection internationale, ainsi que les frontaliers non-résidents. Elle englobe les personnes de tout âge et inclut les personnes en situation de handicap.

Les besoins des différents groupes de résidents sont très hétérogènes.

Les étrangers ont besoin d'outils pour pouvoir participer au niveau économique, politique et culturel d'un pays. Des formations linguistiques et une formation d'instruction civique à l'exemple du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) sont un bon point de départ. Mais même avant la signature du CAI, les immigrants ont besoin d'informations pratiques concernant les démarches administratives courantes du pays.

⁵ Conseil de l'Union européenne, Justice et affaires intérieures, Communiqué de presse, 2618ème session du Conseil, p. 17.



Les brochures d'accueil publiées par certaines communes peuvent aider les étrangers et les Luxembourgeois à s'orienter dans leur nouveau lieu de résidence. Souvent, elles ne comportent cependant aucune information sur les démarches administratives au niveau national. Pourtant, ces informations existent sur des sites internet comme « My Guichet » et « Just arrived ». Il serait donc utile d'inclure des références sur ces sites dans les brochures d'accueil des communes.

Afin d'aider les communes qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour produire une telle brochure, le SYVICOL propose d'élaborer un modèle standard d'une guide d'accueil au niveau national qui pourra facilement être adapté aux circonstances locales dans les différentes communes.

La distribution du guide « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle » peut également constituer une aide pour les communes et un premier pas vers une société inclusive, tout comme la boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses – Résolution 397 (2016) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui répertorie les bonnes pratiques en la matière des états membres. (<http://www.congress-intercultural.eu/fr/initiative/12-organising-intercultural-and-interreligious-activities--a-toolkit-for-local-authorities---resolution-397-2016-.html>)

De la même manière que les étrangers, les personnes âgées, ainsi que les personnes en situation de handicap, ont besoin de se sentir comme membres à part entière de la société. La digitalisation risque de marginaliser ces groupes de résidents. Il est donc impératif d'assurer l'inclusion numérique de tous les résidents, par exemple en offrant des formations en informatique pour tous les niveaux de compétence, en prévoyant des alternatives viables à la communication numérique et en veillant à ce que les sites internet soient adaptés aux besoins de l'ensemble de la population.

Au Luxembourg, l'intégration linguistique s'avère particulièrement importante. La loi du 24 février 1984 sur le régime des langues dispose dans son article premier : « La langue nationale des Luxembourgeois est le luxembourgeois. », mais dans l'article 3 le législateur clarifie que : « En matière administrative, contentieuse ou non contentieuse, et en matière judiciaire, il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise, [...] ». ».

Les étrangers souhaitant s'intégrer font donc face à la difficulté de devoir apprendre au moins une des langues, sinon les trois langues administratives du pays pour pouvoir s'intégrer proprement et participer à la société civile de manière productive. S'y ajoute que, même au Luxembourg, l'anglais prend une place de plus en plus importante dans le paysage linguistique.

Les communes, dans un souci légitime de vouloir aider tous les résidents à s'intégrer et à s'informer sur les actualités locales, traduisent un grand nombre de leurs publications en au moins deux langues. Pourtant, afin de pouvoir traduire toutes les publications en plusieurs langues, la plupart d'elles ont besoin d'une assistance externe ce qui engendre des dépenses en fonction du volume de publications. Pour cette raison, le SYVICOL juge très opportun de créer un subside spécifique pour les activités de traduction dans les communes.



5. Notre cadre législatif et nos institutions actuels permettent-ils de répondre à ces besoins? Quels sont les instruments, mesures, procédures qui sont indispensables à la mise en place d'une politique d'intégration cohérente ?

La législation crée le cadre général pour la politique d'intégration au niveau national, tandis que les institutions mettent les dispositions législatives en œuvre à différents niveaux.

Dans ce contexte, il importe de noter la nécessité d'une approche cohérente et transversale par tous les acteurs. Pour y parvenir, il est crucial que tous les intervenants disposent du même niveau d'information et de moyens appropriés, tant au niveau financier qu'au niveau administratif.

Tandis que de nombreuses grandes communes disposent d'agents spécialisés en matière d'intégration, les petites et moyennes communes ont des difficultés à mettre en œuvre leur politique d'intégration puisque leur seul soutien consiste souvent dans les commissions consultatives communales d'intégration, dont les membres sont généralement des bénévoles. Dès lors, il serait utile d'encourager une approche régionale en matière d'intégration pour les communes qui cherchent à augmenter leurs activités en la matière, mais qui ne disposent pas des ressources nécessaires.

En plus, la mise en réseau des acteurs communaux et régionaux, ainsi que le soutien de ces derniers au niveau national par des échanges réguliers, sont indispensables pour l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et à la mise en place d'une politique d'intégration cohérente.

Enfin, des formations sur l'intégration et l'interculturalité au niveau local peuvent outiller les bénévoles, les agents communaux, ainsi que les organes politiques à adopter et à développer une approche confiante et durable en termes d'intégration. Un programme de formation pour les différents acteurs locaux, coordonné au niveau national, contenant entre autres des formations régulières pour les membres des commissions consultatives communales d'intégration (CCCI) et un module sur l'interculturel pour les agents communaux à l'Institut national d'administration publique, présenterait un excellent moyen pour atteindre cet objectif.

6. Comment voyez-vous le rôle des différents acteurs : Gouvernement, communes, institutions, fédérations, société civile, citoyens, ... ?

En matière d'intégration, il est important que tous les acteurs collaborent et mettent en place des stratégies d'intégration flexibles et appropriées à leur niveau d'intervention.

Au niveau national, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est proposé à tout étranger âgé de 16 ans et plus, légalement installé au Luxembourg et désirant s'y maintenir de manière durable. Il inclut une formation linguistique à tarif réduit, une formation d'instruction civique et une journée d'orientation réunissant les représentants des institutions publiques et de la vie associative. Étant donné que les communes jouent un rôle fondamental en termes d'intégration, il pourrait être utile de les impliquer davantage dans le CAI, respectivement d'intégrer une dimension locale dans les mesures du contrat.

Le Gouvernement met en place la stratégie nationale d'intégration et supporte activement les communes dans leurs travaux de mise en œuvre de cette stratégie nationale, tant au niveau



financier qu'au niveau administratif. Le rôle des communes ne se limite cependant pas à la mise en œuvre des stratégies nationales, il inclut également le développement d'une stratégie locale spécifique et durable.

Le Plan communal d'intégration (PCI) peut soutenir les communes dans leurs réflexions concernant l'intégration au niveau communal et dans l'établissement d'une politique d'intégration durable, transversale et structurée. Un tel plan les aide également à identifier et à nouer des synergies entre les différents acteurs sur le terrain local. La société au sens large et les citoyens peuvent aussi profiter de cette approche systématique au niveau communal, puisqu'elle permet à tous les acteurs d'agir de concert.

Toujours au niveau local, les CCCI jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de toute stratégie d'intégration. Contrairement à ce que laisse supposer leur dénomination, le conseil des autorités communales en matière d'intégration ne constitue souvent qu'une petite fraction du travail des CCCI. Et puisque la plupart des membres sont des bénévoles, il est crucial de veiller à ne pas les surcharger de missions et de mettre leur travail en valeur, par exemple par l'octroi d'un « prix de l'intégration communal » dans une cérémonie nationale.

En ce qui concerne les clubs sportifs, les associations et les résidents en général, ils constituent tous des acteurs et des multiplicateurs pour l'intégration au niveau communal.

7. Une attention particulière devrait également être portée à la question de la lutte contre la discrimination, qui constitue un élément essentiel du vivre-ensemble au Luxembourg.

La discrimination repose souvent sur des préjugés et peut aboutir à l'exclusion sociale, économique, politique et culturelle des victimes. Elle va donc à l'encontre de la cohésion sociale. Par conséquent, comme esquissé plus haut, la non-discrimination fait partie intégrante d'une société interculturelle et diverse et d'une intégration réussite.

La Constitution du Grand-Duché consacre le principe d'égalité devant la loi et interdit la discrimination, directe ou indirecte, basée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une race ou une ethnie. Pourtant, des pratiques discriminatoires peuvent persister dans la vie quotidienne, ce qui met en évidence le fait qu'il y a une différence entre l'égalité formelle et l'égalité réelle.

Une possibilité consiste à prévenir les discriminations par des formations qui permettent aux participants d'identifier les différentes facettes de la discrimination et de mettre en place des procédures qui réduisent le risque d'un traitement inégalitaire. Plus la société devient multiculturelle, plus il importe de mettre en place une politique antidiscriminatoire.

De manière générale, puisque les discriminations sont souvent basées sur une certaine peur de l'inconnu, de l'autre, la meilleure réponse est d'encourager la société d'aller à la rencontre de l'autre et d'organiser des actions de sensibilisation pour permettre aux personnes de trouver des liens communs pour normaliser la différence et pour créer une société inclusive.



8. Enfin, je vous invite à inclure dans vos réflexions, non seulement les résidents du Luxembourg, mais également les travailleurs frontaliers et les personnes qui sont actuellement dans une procédure d'acquisition de leur droit de séjour au Grand-Duché.

Le Luxembourg occupe une position particulière en matière de travailleurs frontaliers en Europe. 206.000 frontaliers se rendent chaque jour au Grand-Duché pour travailler. Mais contrairement à d'autres pays, le Luxembourg a besoin de ces habitants de la Grande Région pour assurer son essor économique.

Pour cette raison, il est important d'inclure les frontaliers dans les efforts d'intégration au niveau national et communal. Un obstacle à cette intégration résulte des longs trajets de retour que les frontaliers doivent effectuer chaque jour, ce qui a pour effet que la plupart d'entre eux préfèrent quitter le pays immédiatement à la fin de leur journée de travail. Cette circonstance rend l'implication des employeurs, ainsi que des autres acteurs qui rentrent en contact avec les frontaliers chaque jour, comme les structures d'accueil, indispensable. Les employeurs devraient davantage inciter leur personnel à suivre des cours de langues ou proposer eux-mêmes de tels cours. Le SYVICOL lui-même contribue depuis des années à l'organisation de cours de langue luxembourgeoise en Lorraine en collaboration avec l'association EuRegio et le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse - Service de la Formation des Adultes.

Nous sommes également d'avis qu'il importera d'intégrer les frontaliers dans les réflexions sur l'intégration au niveau national dans l'avenir. Néanmoins puisque ces derniers n'habitent pas sur le territoire luxembourgeois, il s'avère difficile pour les communes d'atteindre cette partie de la population. En les intégrant dans les réflexions au niveau national, il sera plus facile créer des liens avec le Luxembourg auprès des frontaliers et éviter qu'ils considèrent le pays uniquement comme leur lieu de travail, qu'ils quittent aussi vite que possible à la fin de chaque journée.

En ce qui concerne les demandeurs de protection internationale (DPI) et les bénéficiaires de protection internationale, le Parcours d'intégration accompagné (PIA) leur offre un excellent aperçu de la vie quotidienne au Luxembourg. Une intégration plus poussée des DPI au niveau communal se heurte souvent à leur statut précaire. Pourtant, à partir du moment où les réfugiés se voient accorder le statut de BPI, tous les acteurs doivent veiller à les inclure dans leurs efforts en matière d'intégration.

Enfin, nos réflexions sur les Luxembourgeois sont contenues dans les questions précédentes.

Adopté par le Bureau du SYVICOL, le 23 novembre 2020