

AVIS PRÉLIMINAIRE N°1/2018

CONSEIL NATIONAL POUR ÉTRANGERS

CONSIDÉRANTS

Vu l'article 6 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, concernant l'élaboration par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration du projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations,

Vu l'article 18 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, concernant le mandat du Conseil national pour étrangers, notamment d'étudier à la demande du Gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration,

Vu l'article 35 du règlement intérieur du Conseil national pour étrangers, notamment concernant une prise de position rapide,

À la suite des différentes réunions de travail de la Commission des juristes et du PAN, du Conseil national pour étrangers,

Le Conseil National pour étrangers (« **CNE** »), après avoir été consulté par lettre simple de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (« **OLAI** ») en date du 30 janvier 2018¹, émet par la présente un avis sur le projet du futur plan d'action national d'intégration (« **PAN** ») qui est de la teneur suivante :

REMARQUES PRÉLIMINAIRES SUR LE CALENDRIER DES CONSULTATIONS

Le CNE se félicite de la saisine du CNE et de la demande de l'OLAI concernant l'élaboration du nouveau PAN.

Le CNE comprend que :

- le calendrier de consultation du PAN a été fixé préalablement à la constitution du nouveau CNE ;
- l'OLAI souhaite recueillir l'avis du CNE endéans un délai extrêmement court afin d'inclure le CNE dans les consultations préalables sur le PAN ;

Vu les délais imposés, le CNE a fait usage de la possibilité offerte par l'article 35 de sa loi organique et a consulté ses membres par procédure écrite, sans débat en assemblée plénière.

¹ Suivant laquelle « L'OLAI vise à connaître l'avis [du CNE] des différentes communautés que [ce dernier] représente » sur le projet du futur plan d'action national d'intégration.

REMARQUES SUR LE FOND

1. Les recommandations récentes des organisations internationales doivent être pleinement prises en compte dans le nouveau PAN

Le CNE souhaite rappeler que le CNE agit en tant qu'organe consultatif chargé d'étudier les problématiques « *concernant les étrangers et leur intégration* »².

À cet égard, les recommandations des organisations internationales et européennes offrant des solutions pertinentes concernant les étrangers et leur intégration au Luxembourg sont des éléments auxquels le CNE est particulièrement sensible.

LE CNE SOUHAITE QUE CES RECOMMANDATIONS SOIENT PRISES EN COMPTE, DANS LA MESURE DU POSSIBLE, ET INTÉGRÉES DANS LE PAN.

À cet égard,

1.1. Les commentaires et recommandations récents de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (« **ECRI** ») sur le Luxembourg (28 février 2017) doivent être étudiés et intégrés dans le PAN.

- L'ECRI a rappelé en premier lieu : « *Alors que les autorités ont commissionné plusieurs rapports d'évaluation des politiques d'intégration, elles n'ont pas mis en œuvre certaines recommandations centrales faites dans ces rapports. En outre, elles n'ont ni adopté un nouveau plan d'action ni mis en place un système d'indicateurs pour piloter et évaluer l'impact des politiques d'intégration.* »³;

Sur ce point, le CNE tient à préciser que toutes réformes et tous projets de réforme à venir doivent être réalisés dans un souci de cohérence, de continuité et avec un suivi législatif réel.

- L'ECRI « *recommande aux autorités luxembourgeoises d'adopter rapidement un nouveau plan d'action national d'intégration et de l'assortir d'un budget approprié. Par la suite, elles devraient assurer la réalisation de l'ensemble des objectifs du plan par la mise en œuvre des activités inscrites au plan.* »⁴;

² Au sens de l'Article 18 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

³ Rapport politique sur les migrations et l'asile, Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg (LU EMN NCP) 2016, p. 10.

⁴ Rapport politique sur les migrations et l'asile, Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg (LU EMN NCP) 2016, p. 31.

Sur ce point, le CNE souscrit pleinement à l'urgence d'adopter un nouveau PAN et que les moyens budgétaires soient également affectés en conséquence.

Le CNE souligne notamment que des ressources devront être également mises à disposition du CNE lui-même afin que celui-ci puisse remplir sa mission.

1.2. Les commentaires et recommandations récents de l'OCDE dans une étude économique sur le Luxembourg (publiée en juin 2017)⁵ doivent être étudiés et intégrés dans le PAN.

- L'étude de l'OCDE propose un résumé en trois phrases de la situation économique du pays: (1) La croissance économique est forte, (2) Une amélioration de la stratégie pour les compétences s'impose pour rendre la croissance plus inclusive, et (3) Améliorer l'intégration des migrants aurait un effet positif sur le bien-être.

Il est à noter qu'un des trois points touchant la situation et l'analyse macro-économique du pays porte exclusivement sur la question des étrangers.

- Tout en rappelant que « *Le Luxembourg bénéficie de la présence des immigrés, qui sont un atout pour l'économie du pays* », l'OCDE préconise des réformes nécessaires afin « *d'améliorer l'intégration sociale des immigrés et leur insertion sur le marché du travail* », consistant y compris à :
 - ✓ Renforcer le développement de l'offre publique de cours de langues ;
 - ✓ Favoriser l'accès à la fonction publique ;
 - ✓ Faciliter l'accès aux services de garde d'enfants et à rendre la fiscalité plus favorable à la parité.

Sur ce point, le CNE souscrit pleinement à l'inclusion de ces différentes mesures dans le nouveau PAN.

1.3. Une réflexion sur la « *Crise des réfugiés* » doit être menée de front et être incluse dans le présent exercice du PAN. Le rapport spécial de la Cour des Comptes européenne vient rappeler l'actualité de la crise des réfugiés et les réponses apportées par l'Union européenne⁶.

⁵ Études économiques de l'OCDE - Luxembourg juin 2017 / document de synthèse (en ligne).

⁶ Sur « *réponse de l'UE à la crise des réfugiés* » (2017), « *Réponse de l'UE à la crise des réfugiés : l'approche dite des points d'accès* », Rapport spécial de la Cour des comptes européenne numéro 06 2017.

Le CNE souhaite formuler les remarques suivantes :

- Il partage les propos laudatifs du Commissaire aux droits de l'Homme sur les réponses apportées par le Gouvernement dans l'accueil des *demandeurs de protection internationale* (« **DPI** »).

tout en soulignant que les questions du logement, du chômage, et de la protection des personnes vulnérables parmi les DPI sont prioritaires⁷.

- Bien conscient que ces défis migratoires nécessitent des politiques publiques appropriées, le CNE souhaite souligner que ces questions doivent être dûment traitées et insérées dans le PAN (dont les questions de financement de tels projets)⁸.

2. Commentaires sur le PAN

2.1. Plan d'action national pluriannuel d'intégration 2018 : Débat de consultation à la Chambre des Députés

Le CNE a pris connaissance du PAN suite à une consultation du document disponible sur le site de la Chambre des Députés publié en février 2018 et intitulé « *Plan d'action national pluriannuel d'intégration 2018 : Débat de consultation à la Chambre des Députés* ».

Le CNE présente ses félicitations au Ministre de la Famille pour la rédaction de ce document de 14 pages présentant de manière méthodologique un canevas en vue du PAN. Cependant, après lecture du document, l'impression principale est que les sujets sont évoqués sans que des solutions ne soient clairement présentées pour résoudre chaque point soulevé pourtant nombreux et importants.

Le CNE souhaite souligner le fait que la majorité des étrangers au Luxembourg ne sont pas des DPI et que des besoins spécifiques existent pour eux aussi. On peut ainsi se demander si les étrangers, du moins les citoyens européens, ont vraiment besoin de s'intégrer, ne parlerait-on pas plutôt de cohésion sociale entre tous les citoyens du pays ? L'intégration concernerait alors davantage les DPI.

⁷ « *Les autorités luxembourgeoises sont encouragées à poursuivre leurs efforts pour intégrer les demandeurs d'asile et les migrants* », Revue de Presse du Conseil de l'Europe, 22/09/2017, p.1.

⁸ Le CNE aimerait rappeler que le tissu institutionnel et financier luxembourgeois pourrait être mis à contribution [en particulier les institutions financières publiques comme la BEI et le FEI (disposant d'experts en développement) et les institutions financières privées (disposant d'experts financiers)] afin de formuler des propositions concrètes de financements additionnels/alternatifs de la politique d'intégration des étrangers (*fonds européens, utilisation de la finance islamique / finance socialement responsable, ...*).

**LE CNE SOUHAITE QUE LES PROBLÉMATIQUES SUIVANTES SOIENT ÉTUDIÉES
ET QUE DE VÉRITABLES RÉPONSES POLITIQUES SOIENT MISES EN ŒUVRE POUR :**

- (i) **le logement** - particulièrement difficile d'accès pour les étrangers⁹ ;
- (ii) **l'éducation** – le soutien adéquat et la liberté de l'enseignement primaire et secondaire ;
- (iii) **la politique familiale** - à la lumière notamment des réformes récentes du Gouvernement ayant impactées négativement les familles nombreuses ;
- (iv) le CNE est particulièrement sensible à la **situation des DPI** ;¹⁰
- (v) la **politique linguistique du Gouvernement** et l'importance d'utiliser les **langues française et anglaise** ;
- (vi) la **représentation politique** notamment au **niveau national**.

2.2. Réponses au questionnaire de l'OLAI intitulé « *Questions d'orientations pour l'élaboration de l'avis du CNE* »

2.2.1. Question 1 [domaine d'accueil des demandeurs de protection internationale] :

Le CNE souhaite souligner que parmi les États-Membres de l'Union européenne, le Luxembourg est dans la classe des bons élèves concernant l'accueil des DPI.

Le CNE tient à préciser que l'accès à un logement décent demeure le principal problème pour une personne venant d'obtenir le statut de bénéficiaire de protection internationale.

Les mesures prioritaires à prévoir au niveau national, régional et local pour améliorer les conditions d'accueil et d'encadrement des DPI passent par la construction de plus de logements, afin de

⁹ Sur la problématique du logement et l'importance d'une réponse politique voir le « *Country Report Luxembourg 2018* », Commission Staff working Document (COM (2018) 120 final), 7 mars 2018, p.2 : « *House prices have kept on rising. This may undermine Luxembourg's ability to attract and retain a skilled labour force, a large share of which is made up of non-nationals.* ». Suivant un membre du CNE, une réforme fiscale des revenus locatifs ouvrirait de nombreux logements à la location plutôt que de rester vides et faire monter artificiellement le prix du marché.

¹⁰ Et souhaite que différentes questions soient soulevées à cet égard : (i) la question de l'effectivité des recours contentieux pour les demandeurs d'asile ? (ii) La nécessité de mettre en perspective les DPI et les travailleurs migrants extra-communautaires (notamment des Balkans) venant au Luxembourg pour travailler et comment s'adresser de manière plus efficace à ce second type de migrants.

permettre aux demandeurs et aux bénéficiaires de la protection internationale de quitter leurs foyers et de vivre dans des conditions plus propices au bien-être et au développement personnel.

Il y a un manque sévère de logements sociaux au Luxembourg, les communes refusant même les subventions qui leur permettraient d'en construire davantage. Il ne faudrait plus laisser les communes libres de choisir s'il y a lieu ou non de construire des logements sociaux¹¹.

Le PAN prévoit notamment de « *développer et réorganiser le réseau des structures d'hébergement* »¹², ce qui est insuffisant, car cela ne prévoit pas d'encourager la construction de logements sociaux.

À la lumière des remarques précédentes, il a été souligné que le Ministre du logement peut être même considéré comme le « *Ministre de l'intégration* ».

La question de la reconnaissance des diplômes pour les DPI a été abordée et soulignée.

En effet, pour certains DPI (et suivant les priorités de politique migratoire du moment), les diplômes sont facilement reconnus et pas pour d'autres. Il conviendrait de se pencher sur cette question et de s'inspirer des politiques mises en œuvre par d'autres Etats-Membres en la matière (comme l'Allemagne).

Le CNE soutient par ailleurs à souligner l'existence du « *parcours d'intégration accompagné* » (« **PIA** ») ayant pour but de favoriser l'intégration sociale et professionnelle des DPI.

2.2.2. Question 2 [trois objectifs principaux concernant l'intégration] :

Remarque préliminaire

La vaste majorité des résidents non-Luxembourgeois au Grand-Duché de Luxembourg sont des citoyens européens (85,3% données CEFIS 1/1/2016) au même titre que les Luxembourgeois suivant les dispositions applicables du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Évoquer la « *participation des non-Luxembourgeois* » à la « *société* » est pour le moins étrange étant donné que les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers participent indéniablement à la société par leur activité professionnelle, leurs activités culturelles, sportives et associatives.

¹¹ Concernant l'hébergement et plus généralement l'accueil des DPI, un membre du CNE souligne l'intérêt pour l'Etat de sensibiliser la population locale déjà en place et d'accompagner les autorités communales (ne pas laisser les autorités communales se battre seules devant les freins de la population locale).

¹² Voir PAN, p. 6.

Objectif 1 : La promotion de la langue française et de la langue anglaise comme langue d'intégration (ou une politique réaliste d'intégration)

Le CNE souhaite rappeler que la *lingua franca* des étrangers travaillant et résidant au Grand-Duché, est le français, l'anglais s'y ajoutant (en raison de l'importance des services financiers et de la présence des institutions européennes). Ce point est important aux vues de la promotion systématique de la langue luxembourgeoise par le législateur et le politique (voir notamment le Projet de loi 7231 relatif à la promotion de la langue luxembourgeoise déposée le 6 février 2018). Le CNE reconnaît toute la légitimité de cette politique linguistique et ne juge en aucun cas de son opportunité.

Le PAN met également l'accent sur la promotion de la langue luxembourgeoise (« *Promouvoir la langue luxembourgeoise en tant que facteur d'intégration* »¹³). Le CNE est d'avis que l'utilisation plus répandue de la langue française et anglaise serait la direction que l'on pourrait vraiment appeler une « *facilitation de la participation des non-Luxembourgeois à la société* »¹⁴.

Les langues doivent être un vecteur d'intégration et non de discrimination, avec à titre d'exemple un recours à des offres d'emploi requérant une démarche d'apprentissage du Luxembourgeois plutôt que la nécessité de le parler.

De même, le CNE souhaite souligner l'importance du français dans les travaux parlementaires et la rédaction des lois pour que ces derniers soient accessibles à tous (les débats parlementaires ne l'étant plus). À titre d'exemple, les questions parlementaires (sources précieuses d'information au Grand-Duché) sont de plus en plus rédigées en langue luxembourgeoise (et non plus seulement par les partis minoritaires) sans traduction en français rendant ainsi inaccessible une série de réponses gouvernementales rédigées en luxembourgeois. Il en va de même pour les débats parlementaires, qui ne sont plus traduits dans au moins une des autres langues officielles, ni à l'oral ni à l'écrit.

Objectif 2 : L'Accès à la fonction publique

Comme mentionné ci-dessous (voir la position de l'OCDE), « *favoriser l'accès à la fonction publique* » des étrangers devrait/pourrait être une priorité au Luxembourg.

De plus, l'exigence de la langue luxembourgeoise pour passer le concours de la fonction publique est toujours la règle générale, avec peu d'exception.

Le CNE propose, afin de favoriser l'accès à la fonction publique, de ne pas exiger la langue luxembourgeoise pour la plupart des emplois/concours, avec quelques exceptions, où cela est justifié.

L'ouverture de certaines professions est capitale pour la bonne intégration des résidents non-luxembourgeois comme par exemple celui de l'éducation (les professions de l'enseignement primaire et

¹³ Voir PAN, p. 10.

¹⁴ Libellé de la question posée par l'OLAI.

secondaire¹⁵) mais surtout de la police de proximité (comme cela est réalisé dans certaines capitales européennes).

Objectif 3 : Le droit de vote

Élections communales et européennes

Le PAN mentionne comme objectif d'« *augmenter la participation politique des ressortissants non-luxembourgeois* ». Le CNE partage également cet objectif. Le CNE propose d'ouvrir la possibilité de participer aux élections communales à tous les résidents citoyens européens, sans délais de résidence, comme cela est le cas dans plusieurs pays européens (par exemple en Belgique). Le délai de résidence de cinq ans, actuellement applicable, pourrait être maintenu uniquement pour les ressortissants de pays tiers (comme c'est le cas en Belgique).

De même, il convient de promouvoir la participation des étrangers dans les commissions communales et non seulement dans les CCCI, ce qui suppose que l'expression dans une autre langue que le luxembourgeois ne soit pas mal perçue.

Inclusion politique au niveau national

Le CNE souhaite mentionner que l'intégration des étrangers dans le jeu politique soit abordée de manière plus large rappelant que le Luxembourg est une démocratie représentative sous la forme d'une monarchie constitutionnelle. Dans cette perspective, il est essentiel que les membres de la Chambre des Députés soient bien conscients qu'ils sont élus par la moitié de la population résident au Grand-Duché mais qu'ils doivent prendre en compte les problématiques et les aspirations de la moitié silencieuse de la population vivant sur leur territoire.

Ouvrir des perspectives ...

La création du CNE est une tentative de répondre à la question de l'inclusion des étrangers dans l'élaboration de politiques publiques nationales. Cette tentative convient d'être saluée.

Le législateur doit réfléchir à trouver des systèmes de représentations démocratiques des différentes populations vivant et travaillant sur son territoire afin de garantir la pérennité et surtout la légitimité du système politique luxembourgeois.

2.2.3. Question 3 (quelles mesures prioritaires) :

Nous comprenons cette question 3 comme étant liée à la question 2.

¹⁵ A cet égard, un membre du CNE souligne la nécessité d'augmenter le nombre d'enseignants en sciences et en mathématiques dans le secondaire (il y a trop de remplaçants et une carence évidente de professeurs de sciences dans le secondaire) en facilitant l'embauche de professeurs non-luxembourgeois maîtrisant la langue française ou anglaise.

A cet égard, Nous avons les remarques additionnelles suivantes :

Le Luxembourg ne peut pas fonctionner sans le multilinguisme.

Le CNE recommande de favoriser les situations (fêtes communales, débats politiques, ...) où en plus d'une langue officielle utilisée, une interprétation soit proposée.

L'approche des institutions européennes en la matière peut-être une source d'inspiration (avec la présence d'interprètes au cours des échanges multilingues). L'interprétation de qualité et non pas seulement bénévole doit devenir la règle.

Une autre solution consiste à privilégier l'usage public de langues comprises par un plus grand nombre de personnes.

2.2.4. Question 4 (Les différents outils et mesures) :

Des commentaires du CNE sont proposés concernant les différents outils :

CAI : Le CAI est reconnu comme un outil plébiscité (5 000 participants). Proposition : la prolongation des cours d'instruction civique de 6h à 10h.

PCI : Au niveau local, le PCI est difficile à mettre en place par les communes qui n'ont pas les moyens d'avoir un poste même à temps partiel pour gérer leur élaboration puis leur mise en place. Quand c'est le cas, cela porte ces fruits, même si la communication ne touche que les personnes qui sont impliquées et très peu le reste de la population ... c'est ce point qui pourraient être le plus amélioré (par exemple avec l'usage de roll-up dans les mairies et lors des manifestations communales, ...).

Le CNE souhaite la possibilité d'une évaluation.

CCCI : Très bonne initiative, qui fonctionne bien dans de nombreuses communes. Le CNE propose d'associer plusieurs communes autour d'un même projet afin de donner une meilleure visibilité pour les citoyens.

PIA : Cette initiative est essentielle et mériterait d'être suivie par tous les acteurs et en particulier sur le plan local. Le CNE souhaiterait que ce programme soit :

- Plus cohérent,
- Une collaboration renforcée avec les acteurs publiques,
- Impliquer les associations.

Remarques concernant le CCCI :

Permettre l'échange entre les CCCI des communes voisines pour créer des pratiques et des échanges communs et ce avec l'aide et le soutien de l'Etat (OLAI).

Former et sensibiliser les employés communaux des bureaux de la population à l'accueil de la majorité des primo-entrants.

Faire intervenir les acteurs publics pour inciter les communes à faire travailler de manière régulière les bureaux de la population en partenariat avec les membres de la CCCI de leur territoire communal, particulièrement au moment de l'installation des nouveaux habitants dans la commune ou dans le quartier.

2.2.5. Question 5 (accès à l'information et dialogue interculturel) :

Une commission au sein du CNE a été proposée pour la coordination entre les Associations :

- Pour une meilleure structuration et cohérence de l'information relative à l'accueil et à l'intégration ;
- Pour améliorer les outils existants comme par ex : Guichet.lu (insérer du visuel et des organigrammes plutôt que du texte).

2.2.6. Question 6 (Domaine de la qualité des services) :

Le CNE souhaite rappeler que des efforts importants ont été faits sur un temps très court.

Assurer une formation adéquate des agents d'accueil dans les communes est une priorité.

Une amélioration du dictionnaire LOD pourrait simplement être réalisée en permettant de coller des mots copiers dont on cherche la traduction. Cette manipulation est pour l'instant impossible et oblige d'écrire chaque mot l'un après l'autre. À l'avenir une traduction de phrase entière serait un formidable outil d'apprentissage.

Une évaluation des politiques publiques en place à cet égard serait appréciable.

2.2.7. Question 7 (Domaine de la coopération et de la coordination) :

Le CNE souhaite que des actions soient développées comme par exemple les assises de présentation des bonnes pratiques entre les communes en présence des responsables et instances nationales.

Pour inciter aux bonnes pratiques, des moyens supplémentaires pourraient être octroyés aux meilleurs participants.

La centralisation des efforts entre les communes et les communautés (Sud, Nord, Centre) seraient un relais profitable en vue de démultiplier l'efficacité du festival des migrations.

CONCLUSION :

Nous souhaitons souligner 2 points :

- ⇒ Les différentes commissions du CNE vont s'impliquer dans les nombreuses problématiques soulevées dans cet avis-préliminaire,
- ⇒ Que les associations soient plus impliquées dans le PAN et perçues comme des interlocuteurs à part entières.

Problématique Transversale

LE CNE SOUHAITE ETRE SAISI SUR TOUTES LES QUESTIONS FAMILIALES ET LIES A LA PLACE DES FEMMES AU LUXEMBOURG

Incluant notamment :

- 1) L'importance des questions d'égalité des salaires et d'accès aux postes à responsabilité ;
- 2) La politique familiale : allocations familiales, congé parental, congé éducation (avec impact négatif sur le pouvoir d'achat principalement pour les familles nombreuses) ;
- 3) Le pourcentage important des femmes inactives au Luxembourg (par contrainte ou par choix).