

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration
des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

Par dépêche du 16 janvier 2008, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Aux termes de l'article 1^{er} du projet, l'objet de la future loi consiste à organiser l'accueil des étrangers, à faciliter leur intégration, à lutter contre les discriminations, à organiser l'aide sociale des étrangers et à assurer le suivi des migrations dans notre pays. Le projet doit remplacer la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet de loi sur l'intégration des étrangers doit être conçu dans la ligne d'une politique d'ensemble de notre société nationale, englobant à la fois la politique d'immigration et celle de l'intégration, pour aboutir à l'assimilation par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Aux yeux de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la poursuite d'une politique cohérente et volontariste dans les domaines précités est indispensable pour assurer "*la cohésion sociale de tous ceux qui veulent faire partie de notre communauté luxembourgeoise*". Dans cette optique, le projet sous avis doit former avec celui sur la libre circulation des personnes et l'immigration et avec celui sur la nationalité luxembourgeoise un ensemble cohérent et complémentaire.

Il est regrettable que les instances consultatives aient été saisies successivement des différents projets susmentionnés alors que l'approche globale du problème de l'immigration et de l'intégration des étrangers aurait exigé un examen plutôt concomitant.

La Chambre ne veut toutefois s'appesantir davantage sur la problématique ci-avant esquissée. Elle est cependant d'avis que l'immigration et l'intégration ne doivent pas être approchées du seul point de vue économique, comme l'exposé des motifs du présent projet sem-

ble notamment l'indiquer, "*pour maintenir une économie florissante et de ce fait, un niveau de vie exceptionnel en Europe*".

L'immigration et l'intégration ont également un coût. Il serait à cet égard utile d'établir une étude appropriée pour déterminer les investissements énormes qu'entraîne toute augmentation de la population due à l'immigration, et ce dans le domaine d'infrastructures pour l'enfance, dans le domaine scolaire et dans celui du logement, pour ne citer que ceux-là.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article fixe les objectifs de la loi, qui trouvent en principe l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Toutefois, la Chambre est d'avis que l'un des objectifs, à savoir celui d'organiser l'aide sociale des étrangers, n'a pas sa place dans ce projet. En effet, le terme général tel qu'employé à cet égard à l'alinéa 1^{er} permet d'admettre que l'aide sociale des étrangers constituerait une aide particulière qui ne serait pas englobée dans les aides prévues dans le projet de loi organisant l'aide sociale.

Déjà dans son avis du 4 mai 1992, la Chambre avait soulevé la question "*s'il ne vaudrait pas mieux organiser les aides aux étrangers sur les plans régional et communal. En effet, le contact avec les personnes visées, de même que leur intégration dans la communauté, se font avant tout à ce niveau*"!

Dans l'intérêt d'une bonne administration et d'une approche cohérente, il est dès lors préférable de laisser la compétence pour l'octroi des aides sociales aux organismes décentralisés prévus à cet effet par la loi.

Si toutefois l'aide sociale visée par le présent projet se limitait à l'aide prévue aux articles 17 et suivants, il serait utile de préciser cette limitation à l'article 1^{er}, par exemple dans le tiret définissant le terme "*aide sociale*", qui va de loin au-delà de ce qui est prévu à l'article 17 et suivants précités.

Article 2

Le "*Commissariat du Gouvernement aux étrangers*" devient un "*Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*" (OLAI), au motif que le terme de "*commissariat*" aurait une connotation répressive. L'argument n'est pas tout à fait convaincant alors qu'il existe également des offices poursuivant des buts répressifs, tel l'OLAF (Office européen de lutte anti-fraude), pour ne citer que celui-là.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend acte que l'OLAI est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'intégration. S'il change de nom, il ne change cependant ni quant à ses compétences comme service d'un département ministériel ni d'affectation quant au Ministère compétent en la matière.

Article 3

L'OLAI reste l'administration compétente pour assurer les missions définies par la loi, la responsabilité politique pour l'exécution de la loi étant assumée par le Ministre compétent en la matière. Le renvoi à l'article 1^{er} est restrictif. Il faudrait dire "*conformément à la présente loi*".

Article 4

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que l'énumération des missions de l'OLAI a doublé par rapport à la loi de 1993.

Il s'agit d'énonciations à caractère général qui n'ont guère une portée juridique précise. Cet article constitue pour ainsi dire "*un fourre-tout*" qui ne fait que détailler inutilement l'article 3.

Par ailleurs, certaines expressions ne sont pas appropriées. Ainsi, au point 7, il est dit que l'OLAI peut "*mener de sa propre initiative*" des projets. L'OLAI est une partie de l'administration du ministère de l'Intégration. Il reste un organe d'administration et de gestion sous l'autorité du ministre qui, lui, doit charger l'OLAI d'en-

treprendre les projets retenus dans le cadre de la politique menée par le gouvernement et compte tenu des moyens budgétaires votés par la Chambre des Députés.

Article 5

Le libellé de cet article est critiquable à deux égards.

Tout d'abord, il se réfère à un comité interministériel: pour le Conseil d'Etat (Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, page 266), l'institution de comités interministériels heurte les dispositions de "*l'article 76 de la Constitution (qui) réserve au seul Grand-Duc la compétence d'organiser son Gouvernement en pleine indépendance du pouvoir législatif*".

En second lieu, et pour le même motif d'ordre constitutionnel, il n'appartient pas au pouvoir législatif d'interférer dans les pouvoirs d'un ministre lui prescrivant ce qu'il doit ou non soumettre au "*Gouvernement*", ce dernier terme étant pris sans doute dans le sens de "*Gouvernement en Conseil*".

Pour le reste, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exprime son étonnement devant le fait que le plan national d'intégration n'existe pas encore, mais doit être établi à la suite du présent projet! En fait, il aurait dû précéder le projet de loi pour être intégré dans le cadre de celui-ci, le projet devant en tout cas constituer la base légale en vue de l'exécution de ce plan.

Article 6

Si un rapport est adressé à la Chambre des Députés, il convient d'énumérer dans le présent article les éléments essentiels sur lesquels doit porter ce rapport. Le renvoi à des termes généraux paraît à cet égard insuffisant.

Par ailleurs, sachant que les élections législatives ont lieu tous les cinq ans, la Chambre se demande s'il est bien utile de n'établir un tel rapport que "*tous les cinq ans*", alors surtout que tous les dépar-

tements ministériels sont obligés de présenter un rapport annuel sur leurs activités.

Article 7

La définition du champ d'action figurant à l'article 7, à savoir les "*étrangers légalement domiciliés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg*", est très vaste.

La question se pose ainsi de savoir si le personnel des institutions européennes et celui des ambassades, consulats et autres par exemple est également visé.

Si certaines catégories d'étrangers sont exclues - le commentaire énumère par exemple les demandeurs de protection internationale - le texte doit être précisé.

Article 8

En vue de l'application de cet article, il serait utile de connaître le nombre des contrats prévisiblement à conclure et de savoir en conséquence si l'OLAI est à même d'y faire droit.

Article 9

L'Etat peut-il s'engager contractuellement sans qu'une disposition légale ou au moins réglementaire en fixe les éléments de base?

Quelles sont les conséquences financières pour l'Etat?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le gouvernement doit fournir une évaluation précise de ce coût afin d'être conforme à l'article 99 de la Constitution, qui dispose que "*aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale*".

Article 10

La Chambre est d'avis que le contrat type doit faire l'objet d'un règlement grand-ducal au lieu de simplement être élaboré par l'OLAI.

Article 11

L'article 7 du projet de loi sur la nationalité prévoit la réussite à une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise. Cette épreuve doit, d'après les informations fournies, se faire au Centre de Langues Luxembourg, qui serait seul habilité à délivrer un certificat en vue de l'admission à la naturalisation.

Dans le projet sous avis, c'est l'OLAI qui devient compétent pour délivrer une attestation de compétence linguistique et d'instruction civique. Quelles sont les compétences particulières de l'OLAI en ces domaines?

La naturalisation, qui est l'aboutissement de l'intégration, est d'après l'article 9 de la Constitution une matière réservée à la loi. Le texte très lapidaire du deuxième alinéa de l'article 11 est insuffisant pour régler une matière aussi importante. Le texte doit préciser ce que l'OLAI est habilité à certifier, notamment le niveau des connaissances linguistiques.

Article 13

A défaut d'être saisi conjointement avec le projet de loi également du projet de règlement grand-ducal prévu à l'article 13, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas en mesure de se prononcer sur le véritable contenu des dispositions de ce règlement.

Articles 14 à 16

Ces articles rédigés en termes trop vagues ne permettent pas à la Chambre de se prononcer sur la portée de ces dispositions.

Articles 17 à 19

En dehors de ce qui a été dit sub article 1^{er} ci-dessus, la question se pose de savoir si l'aide sociale peut faire double emploi avec les aides accordées par les offices sociaux des communes et, surtout, avec les prestations de revenu minimum garanti prévues par la loi afférente du 29 avril 1999.

Article 20

Les termes "*l'OLAI héberge*" font croire que les bénéficiaires de l'aide sociale sont obligatoirement hébergés par l'OLAI. Ne faudrait-il pas écrire que "*l'OLAI peut héberger*" ces personnes, comme cela ressort d'ailleurs du commentaire?

Article 21

La Chambre est à se demander quelles peuvent bien être les structures d'accueil d'urgence visées par cet article.

Article 22

Cet article viole les dispositions des articles 36 et 76 de la Constitution.

En effet, il revient au Grand-Duc de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois (article 36). Le Grand-Duc peut charger un membre du gouvernement de prendre des mesures d'exécution (article 76, alinéa 2 de la Constitution).

En aucun cas, il ne peut appartenir au directeur de l'OLAI de prendre des règlements, même qualifiés d'ordre intérieur, pour déterminer les conditions de séjour dans des structures d'hébergements publiques ou privées.

Article 23

Si le règlement grand-ducal prévu à l'article 23 doit fixer les montants des aides sociales, il heurte l'article 99 de la Constitution, déjà cité lors de l'examen de l'article 9 ci-avant.

Articles 24 et 25

Sans observations.

Article 26

Cet article permet au directeur de l'OLAI d'accorder "*un soutien ponctuel*" à des étrangers. Il faut évidemment préciser ce qu'il faut entendre par ces termes.

Articles 27 et 28

Sans observations.

Articles 29 à 31

L'article 29, qui prévoit des aides de l'Etat aux communes et à d'autres organismes, doit fixer les montants maxima des aides à accorder.

Article 32

Pour les motifs déjà développés sub article 5, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'article 32 doit être supprimé alors qu'il viole le principe de la séparation des pouvoirs et qu'il empiète sur les pouvoirs réservés au Grand-Duc par l'article 76 de la Constitution.

Articles 33 à 38

Si le Conseil national pour étrangers est un organe placé sous l'autorité du gouvernement, il ne peut être saisi que par le gouvernement et non par la Chambre des Députés.

L'article 34 propose une pratique de mélange des pouvoirs qu'il échet d'éviter.

Quant à son pouvoir de donner des avis sur les textes législatifs et réglementaires, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il ne s'agit pas d'un organe devant être saisi obligatoirement comme tel est le cas par exemple pour les chambres professionnelles.

Aussi la Chambre propose-t-elle de libeller le début de la deuxième phrase de l'article 34 comme suit:

"il peut être demandé en son avis ... "

Quant à l'article 38, la Chambre est à se demander si le règlement d'ordre intérieur ne doit pas être établi par voie de règlement grand-ducal.

Article 39

Sans observations.

Article 40

Si l'OLAI est placé sous l'autorité du Ministre de tutelle (article 2), le personnel peut-il être placé sous l'autorité du directeur?

Ne vaut-il pas mieux supprimer l'article 40 et énumérer la fonction de directeur également à l'article 41, tout en précisant, comme cela a été le cas dans la loi du 27 juillet 1993, que le directeur est chargé de la gestion de l'OLAI?

Articles 41 à 45

Sans observations, sauf qu'il est aberrant de dire, à l'article 41, que *"en dehors du directeur, le cadre du personnel ... comprend ... un directeur"*!

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 avril 2008.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG