



16 décembre 2010

## AVIS I/96/2010

- relatif au projet de règlement grand-ducal
  1. fixant les conditions d'application et modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration
  2. modifiant le règlement grand-ducal du 15 mai 2001 fixant le montant du droit d'inscription à payer lors de l'admission à un cours d'éducation des adultes organisé par le Service de la Formation des Adultes
  3. et modifiant le règlement grand-ducal du 31 mars 2000 ayant pour objet 1) de fixer les modalités des contrats conventionnant des cours pour adultes et les conditions d'obtention d'un label de qualité et d'une subvention 2) de créer une Commission Consultative à l'Éducation des Adultes
  4. et modifiant le règlement grand-ducal du 3 août 2010 fixant les montants des droits d'inscription à payer lors de l'admission à un cours organisé par l'Institut national des langues.
- relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives d'intégration

..... AVIS .....

Par lettre du 16 novembre 2010, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis les projets de règlements grand-ducaux sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

**1. La Chambre des salariés salue la finalisation du paquet relatif à la politique d'intégration par l'adoption des mesures d'exécution de la loi du 16 décembre 2008 à travers les présents projets de règlements grand-ducaux concernant le contrat d'accueil et d'intégration et les commissions consultatives d'intégration.**

## **1. Règlement grand-ducal relatif au contrat d'accueil et d'intégration**

**2.** La loi du 16 décembre 2008 a introduit en droit luxembourgeois le nouveau concept d'un contrat d'accueil et d'intégration, proposé par l'Etat à tout étranger, séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.

**3.** Le présent règlement grand-ducal est destiné à fixer les conditions d'application et les modalités d'exécution de ce contrat d'accueil et d'intégration.

**4.** Comme la Chambre des salariés ne cesse de mettre en garde contre un renvoi trop systématique à des règlements grand-ducaux, qui échappent au contrôle du Parlement et qui permettent ainsi au gouvernement de les modifier à tout moment à sa convenance, notre chambre professionnelle note avec satisfaction que l'agencement final du libellé de la loi du 16 décembre 2008 tient compte de la plupart des remarques émises à l'époque par la Chambre des employés privés dans le cadre de son avis relatif au texte du projet de loi.

En effet, dans son avis relatif au projet de loi, ladite Chambre salariale avait soulevé que c'était *le commentaire des articles (et non pas le texte de loi projeté, qui) renseignait sur le but du contrat d'accueil et d'intégration et qu'au niveau du contenu dudit contrat, le projet de loi ne faisait que renvoyer à un règlement grand-ducal d'exécution.*

**La chambre des salariés constate avec satisfaction que la loi du 16 décembre 2008 comporte des éléments complémentaires de prévisibilité notamment au niveau des grands principes décrivant la finalité et le contenu du contrat d'accueil et d'intégration.**

**5.** Le présent projet de règlement grand-ducal fixe le détail relatif à l'organisme en charge de la gestion des nouveaux contrats d'accueil et d'intégration, dont l'élaboration et l'exécution sont confiées à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI).

**6.** Outre la fixation de la durée du contrat d'accueil et d'intégration (2 ans au maximum), le texte définit les destinataires du nouveau contrat ainsi que l'étendue des engagements des candidats (participation à des formations linguistique et d'instruction civique et participation à la journée d'orientation).

**7.** Le projet de règlement grand-ducal institue au profit du candidat au nouveau contrat d'accueil et d'intégration une séance d'information, comportant un entretien administratif obligatoire et un entretien social facultatif.

**La CSL souhaiterait obtenir des précisions complémentaires sur l'étendue et le contenu exacts de cet entretien social, destiné en vertu du texte de l'article 5 point 2 du projet de règlement grand-ducal « à aborder des questions d'ordre social ayant notamment trait à des difficultés relatives au contrat ».**

Ensuite, le projet de règlement grand-ducal étaye les dispositions applicables aux deux volets de formation (linguistique et instruction civique) et à la journée d'orientation.

## **Formation linguistique**

**8.** Le projet de règlement grand-ducal prévoit la participation obligatoire (assiduité de 70%) par le candidat signataire du contrat d'accueil et d'intégration à des cours linguistiques, dispensés par le MENFP, respectivement par des prestataires conventionnés par le ministère. Cette formation est sanctionnée par un certificat de participation (*article 10 du projet de règlement grand-ducal*) et en fin de contrat par une attestation nominative récapitulant les prestations suivies et les modalités de leur validation (*article 22 du projet de règlement grand-ducal*). **Se pose la question de savoir quelle est la valeur exacte de ce certificat respectivement de cette attestation.**

**8.1.** Au niveau de l'attente relative à une différenciation du degré d'intégration, notre Chambre professionnelle se réjouit de constater que le présent projet de règlement grand-ducal prend en considération les suggestions émises à l'époque par la Chambre des employés privés, *qui avait soulevé qu'un contenu uniformisé du contrat d'accueil et d'intégration, sans variation de l'intensité des formations en matière d'intégration sociale, linguistique et d'instruction civique risque de s'opérer au détriment de l'objectif poursuivi. La Chambre salariale avait argumenté qu'un bon accompagnement et suivi des étrangers, présents au Grand-Duché de Luxembourg, ne saurait s'opérer qu'en individualisant les mesures qui leur sont proposées en fonction de leurs attentes et besoins spécifiques. En effet, outre le minimum commun, proposé à tout étranger accueilli au Luxembourg, l'on devrait davantage procéder, en fonction de la durée prévisible et surtout en fonction de la finalité du séjour envisagé, à des modulations de l'intensité des offres de formation linguistique, d'instruction civique et autres, ce qui aurait pour mérite d'adapter ledit contrat d'accueil et d'intégration réellement aux attentes et besoins individualisés des personnes concernées.*

Le présent projet de règlement grand-ducal sur le contrat d'accueil et d'intégration tient en effet compte de ces préoccupations et prévoit dans son article 7 que « **le niveau de compétence minimal à atteindre dans au moins une des trois langues officielles du Luxembourg est celui du niveau introductif A.1.1 du Cadre européen commun de référence pour les langues** ». L'article 8 prévoit « **la possibilité pour le candidat ayant atteint le niveau introductif de pouvoir, en fonction de ses besoins personnels et/ou professionnels, approfondir son niveau de compétences dans une de ces langues ». Le texte du projet de règlement grand-ducal prévoit même dans son article 9 « **qu'en cas de besoin, la formation linguistique du candidat signataire peut être complétée par des cours de littératie<sup>1</sup>** ».**

**8.2.** Même si la possibilité d'une modulation en termes d'intensité de l'apprentissage linguistique existe, il n'en reste pas moins que, de l'avis de la Chambre des salariés, les modalités proposées au titre des différentes formations pourraient encore être plus ambitieuses. Les détails concrétisant l'éventail des offres de formation susceptibles d'être proposées aux étrangers en fonction de leurs attentes et besoins pourraient être davantage perfectionnés. Une individualisation encore plus poussée, consacrée par le texte réglementaire, des mesures d'accompagnement permettrait en effet aux étrangers concernés de parfaire leur intégration dans un cadre optimisé.

**8.3.** Le projet de règlement grand-ducal, dans son article 10, requiert ensuite une présence obligatoire des candidats aux cours dispensés d'au moins 70%. **De l'avis de la CSL, il serait opportun que le texte réglementaire comporte alors également les indications précises sur le régime des sanctions applicable à un candidat n'atteignant pas les 70% de présence obligatoire.**

---

<sup>1</sup> *Wikipedia= aptitude à comprendre et à utiliser l'information écrite dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la collectivité en vue d'atteindre des buts personnels et d'étendre ses connaissances et ses capacités*

## **Formation d'instruction civique**

**9.** Le deuxième volet de la formation concerne des cours d'instruction civique dispensés gratuitement par le MENFP et l'OLAI en coopération avec des prestataires conventionnés par le ministère. Cette formation a pour but d'offrir au candidat signataire la possibilité d'acquérir des connaissances sur les institutions du Luxembourg et les conditions de base du vivre ensemble au Luxembourg. La formation d'instruction civique a une durée d'au moins six heures. La participation du candidat est certifiée par le MENFP. Cette participation à la formation d'instruction civique organisée dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration équivaut à la participation à l'un des cours facultatifs visés à l'annexe du règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des cours d'instruction civique pour être admis à la naturalisation.

**9.1. De l'avis de la Chambre des salariés, l'intégration des étrangers passe nécessairement et indispensablement par l'acquisition de notions de base aussi bien en termes de compétences linguistiques qu'en ce qui concerne les connaissances élémentaires relatives au fonctionnement institutionnel et politique du Grand-Duché de Luxembourg. C'est la raison pour laquelle notre Chambre préconiserait un traitement identique en termes d'assiduité du candidat pour les deux volets de formation (langues et instruction civique).**

## **Journée d'orientation**

**10.** Au cours de la participation obligatoire à la journée gratuite d'orientation, organisée 2 fois par an, le candidat signataire du contrat d'accueil et d'intégration est censé

- apprendre à mieux connaître les démarches administratives et citoyennes susceptibles de promouvoir son intégration au Luxembourg,
- recevoir des informations quant à l'accès aux services publics grâce aux stands d'exposition et
- profiter des exposés tenus par des représentants issus du secteur public et privé et/ou de la société civile.

## **Fin du contrat d'accueil et d'intégration**

**11.** Le projet de règlement grand-ducal prévoit que le contrat d'accueil et d'intégration est réputé respecté, lorsque toutes les prestations ont été accomplies par le candidat signataire à l'échéance des 2 ans. Le texte énonce une possibilité de prorogation dudit contrat d'accueil et d'intégration (pour une nouvelle durée de 2 ans) dans l'hypothèse où le candidat n'a pas honoré ses engagements contractuels pour un motif reconnu légitime par l'OLAI.

**11.1.** La CSL estime qu'une seconde chance devrait être automatique pour tout étranger intéressé à s'intégrer au Luxembourg. Notre Chambre professionnelle préconiserait ainsi une formulation en sens inverse de l'article 23 du projet de règlement grand-ducal, du genre : « *Le contrat d'accueil et d'intégration peut, à la demande du candidat, être prorogé pour une nouvelle durée de 2 ans, à moins que ledit candidat ait fait preuve de mauvaise foi, de dol ou se soit délibérément rendu coupable d'actes incompatibles avec l'esprit de la présente réglementation...* ».

## **Lien entre les efforts d'intégration et la politique d'immigration**

**12.** La loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit dans son article 81. (3) que « lors de l'examen de la demande en obtention du statut de résident de longue durée, le ministre tient compte du degré d'intégration du demandeur ».

L'article 11 du règlement d'exécution de cette loi daté du 5 septembre 2008 précise que « le ministre tient compte, pour vérifier le degré d'intégration du demandeur, de tous les éléments et toutes les pièces produits par le ressortissant de pays tiers pour justifier de son intégration ».

**12.1.** La Chambre des salariés réitère à cet égard la crainte formulée à l'époque par la chambre des employés privés dans son avis relatif au projet de loi sur l'immigration en soulignant que le degré de l'intégration ne saurait à lui seul conditionner, voire motiver des décisions de refus de séjour ou des décisions d'éloignement. Comme son prédécesseur, notre Chambre professionnelle est au contraire d'avis que l'appréciation des efforts d'intégration engagés par les étrangers devrait leur valoir « circonstances atténuantes » si, pour des motifs impérieux liés à l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, ces étrangers seraient confrontés à une décision de refus de séjour ou d'éloignement du territoire.

### **Protection des données à caractère personnel**

**13.** Le chapitre VII du projet de règlement grand-ducal concerne le traitement de données à caractère personnel en vue de la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives au contrat d'accueil et d'intégration.

**13.1.** A cet égard, la Chambre des salariés reste dans l'expectative de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données CNPD, notamment en ce qui concerne les données collectées en vertu de l'article 27 du projet de règlement grand-ducal. Le contenu de cette liste est, de l'avis de notre Chambre professionnelle, susceptible d'être analysé à la lumière du respect du principe de proportionnalité.

### **Evaluation**

**14.** Le projet de règlement grand-ducal prévoit dans son article 31 que le contrat d'accueil et d'intégration est soumis à une évaluation externe indépendante, devant permettre de vérifier d'une part la mise en œuvre administrative, logistique et financière du contrat, d'autre part de documenter l'intérêt et les besoins des candidats signataires.

**14.1.** La Chambre des salariés sollicite une telle évaluation à courte échéance, afin de permettre une réaction appropriée dans les meilleurs délais.

\* \* \*

Sous réserve des commentaires formulés, la Chambre des salariés approuve le présent projet de règlement grand-ducal relatif au contrat d'accueil et d'intégration.

## **2. Règlement grand-ducal relatif aux commissions consultatives d'intégration**

**15.** Le présent projet de règlement grand-ducal abroge et remplace le règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives pour étrangers et fixe l'organisation et le fonctionnement des nouvelles commissions consultatives d'intégration.

**16.** Par la loi du 16 décembre 2008, les commissions consultatives d'intégration ont été rendues obligatoires pour toutes les communes, indépendamment du nombre et de la composition de leurs résidents.

La loi a changé la dénomination des anciennes « commissions consultatives pour étrangers » en « commissions consultatives d'intégration ».

Ces commissions consultatives sont chargées globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère.

Des résidents luxembourgeois et étrangers en font partie. La loi renonce à la parité (antérieure) entre membres luxembourgeois et étrangers au sein desdites commission. **Se pose à cet égard la question de savoir si la version « paritaire » antérieure, n'était pas plus « avantageuse » ?** En effet, en vertu du nouveau système prévu par le présent règlement grand-ducal, il est *hypothétiquement envisageable* qu'une telle commission d'intégration soit composée d' 1 étranger et de 5 luxembourgeois. Les membres sont nommés par le conseil communal sur base d'une liste de candidats établie par le collège des bourgmestre et échevins (art 4 (2) du projet), qui dispose de la « possibilité de décider dans les communes où plus de la moitié des résidents sont des étrangers une représentativité au prorata du nombre d'habitants luxembourgeois, respectivement étrangers ». Dans l'optique de ne pas vider de toute substance l'effet du texte réglementaire, la Chambre des salariés est convaincue qu'on peut certainement compter dans la mise en musique de cette composition desdites commissions d'intégration sur la bonne volonté et les efforts concrets des autorités communales dans le sens d'un véritable engagement pour une réelle politique d'intégration.

Outre cette remarque générale, le projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions consultatives d'intégration n'appelle pas de commentaire particulier de la Chambre des salariés.

\* \* \*

**Sous réserve de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis, la Chambre des salariés approuve les projets de règlements grand-ducaux sous rubrique.**

---

Luxembourg, le 16 décembre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.