

RÉDACTION DE 4 AVIS PAR LE CNE SUITE À LA DEMANDE DE MADAME LE MINISTRE EN VUE DE LA NOUVELLE LOI SUR L'INTÉGRATION

Introduction générale

Le CNE souhaite remercier le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région d'avoir pris l'initiative de lancer la consultation dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration. Car, en effet, il est essentiel d'avoir ce réflexe d'adapter le cadre législatif à l'évolution des besoins en matière de vivre-ensemble et le changement des flux migratoires.

Le Luxembourg a connu différentes vagues migratoires, la première vague coïncide avec l'arrivée des Italiens¹ dans les années 50 travaillant dans le bassin minier du Luxembourg, les cafés ou les petits commerces. Puis l'arrivée des ouvriers portugais dès le milieu des années 60, qui s'installent au Luxembourg et sont rejoints par leurs familles en vertu d'un accord signé entre les 2 gouvernements. Dans les années 90, les guerres des Balkans, et les guerres civiles dans d'autres régions du monde ont fait venir de nombreux demandeurs d'asile.

La stabilité du cadre politique et social du Luxembourg a incité une force de travail importante à s'établir au pays. Les institutions européennes, le développement du secteur bancaire et tertiaire, l'Université du Luxembourg et les hôpitaux ont eu et ont encore aujourd'hui recours à des collaborateurs intellectuels et des chercheurs non luxembourgeois².

Le Luxembourg se trouve dans une situation tout à fait particulière par rapport aux autres pays européens. Le PIB luxembourgeois figure parmi les plus élevés au monde, et ceci, en partie grâce aux étrangers, car nous savons que la masse salariale du Luxembourg est constituée à plus de 70% par l'apport économique des étrangers, si l'on prend en compte, outre les résidents étrangers au Luxembourg, les frontaliers qui viennent chaque jour travailler au Grand-Duché depuis les pays limitrophes.

De nos jours, près de la moitié des habitants du pays n'ont pas la nationalité luxembourgeoise, et le CNE distingue 4 catégories juridiques de population :

- les Luxembourgeois (autochtones),
- les résidents européens,
- les résidents issus de pays tiers
- et les frontaliers

Ces catégories relèvent de cadres juridiques et administratifs leur conférant des droits et obligations différents, mais expriment aussi des besoins différents face à la problématique de leur intégration socio-économique. Le CNE souhaite émettre une réflexion générale ayant pour objectif la réduction des inégalités distinguant ces 4 catégories juridiques de population en matière de droits pour préserver les valeurs d'harmonie et de vivre-ensemble au Luxembourg, dont la réalité doit être sans cesse revue, corrigée et améliorée, au nom de l'intérêt collectif général.

Dans ce contexte, les membres du CNE étaient saisis individuellement pour donner leur avis sur l'intégration des étrangers au Luxembourg et ont émis 11 avis remarquables.

¹<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2020/PDF-05-2020.pdf>

²<https://cordis.europa.eu/article/id/86508-luxembourg-attracts-researchers/fr>

Sommaire

Introduction générale	1
Méthodologie de Travail.....	3
I. Avis sur les programmes d'intégration : identification des besoins et pistes d'amélioration.....	5
Le CAI	5
Le PIA.....	5
II. Avis sur le fonctionnement, la composition et le rôle des commissions consultatives communales	13
Les CCCIs et leur composition :.....	13
Les Missions des CCCIs :.....	14
CONCLUSION :.....	19
III. Avis sur le bénévolat et le rôle des associations dans le domaine de l'intégration	20
L'importance du bénévolat pour l'intégration des étrangers.....	20
La nécessité de donner une définition claire et précise au terme « bénévolat »	20
Pistes de réflexion.....	21
IV. Avis sur le futur du Conseil national pour étrangers	22
Mission.....	22
Légitimité	23
Participation.....	23
Composition.....	24
Mode électoral.....	24
Dénomination	24
Structure, statut et service d'appui à plein temps.....	24
Lieu.....	25
Bureau.....	25
Plénière	25
Expertise externe	25
Jetons de présence	25
Autonomie	25
Le cadre global	25
Documents consultés :.....	26
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	27

Méthodologie de Travail

En date du 18 février 2021, le Ministre Madame Corinne Cahen a saisi le CNE par le présent courrier:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille, de l'Intégration
et à la Grande Région
Département de l'intégration

Luxembourg, le 18 février 2021

Monsieur le Président,

Permettez-moi tout d'abord de vous féliciter pour votre élection en tant que nouveau Président du Conseil national pour étrangers. Je vous souhaite, à vous et aux autres membres du CNE, beaucoup de réussite dans la mise en œuvre des missions du Conseil.

Comme vous le savez, nous avons entamé un important processus de consultation en vue d'une nouvelle loi sur l'intégration. Dans ce cadre, mais également dans un contexte plus large de la mise en œuvre de la politique d'intégration au Luxembourg, je vous invite de me remettre, dans les meilleurs délais, mais avant le mois de septembre 2021, quatre avis sur des thèmes prioritaires :

- Un avis sur les programmes d'intégration : identification des besoins et pistes d'améliorations ;
- Un avis sur le fonctionnement, la composition et le rôle des commissions consultatives communales d'intégration ;
- Un avis sur le bénévolat et le rôle des associations dans le domaine de l'intégration ;
- Un avis sur le futur du Conseil national pour étrangers.

Recevez, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Ministre de la Famille et de l'Intégration



Corinne CAHEN

La présidence du CNE s'est saisi du dossier immédiatement le 19 février afin de préparer le sujet et de l'insérer à l'ordre du jour de la session plénière du 24 février 2021.

Lors de la plénière du 24 février 2021, il a été décidé de créer différents Groupes de Travail (GT), couvrant chacun des volets demandés par le Ministre. Après consultation des affinités de chacun des membres du CNE, les GT ont été composés. Certains groupes ont fait appel à des experts externes et à des études afin de compléter leur avis. La composition des différents GTs est la suivante :

GT CAI/PAI – Avis sur les programmes d'intégration : identification des besoins et pistes d'amélioration

<u>Membres du groupe</u>	<u>Participants externes :</u>	<u>Date des réunions :</u>
Munir Ramdedovic	- Pierre Weiss (<i>chargé de projets d'intégration, Ministère de la Famille</i>)	- 10 mars 2021
- NajlaaMahboubi		- 30 mars 2021
- Haythem Kamel Badawy	- GesaSchulte(<i>Responsable CAI, Ministère de la Famille</i>)	- 11 avril 2021
- Daniel Ceglarski	- Gudrun Ziegler (<i>Formateur de formateurs dans le cadre CAI</i>)	- 9 mai 2021
- David Foca	- - Khadidja Chaib Draa (<i>formatrice PIA</i>)	- 6 juin 2021
- Gracinda De Jesus Simoes		

GT CCCI – avis sur le fonctionnement, la composition et le rôle des commissions consultatives communales d'intégration

<u>Membres du groupe</u>	<u>Participants externes :</u>	<u>Date des réunions :</u>
Christine Hugon	- Sylvain Besch(CEFIS)	- 09 mars 2021
- Betsy Aschman	- Philippe Eschenauer(ASTI)	- 16 mars 2021
- Henry Abner Surpluss	- Guy Reger (<i>Président de la CCCI de la commune de Kayl</i>)	- 30 mars 2021
- AkilVigani		- 20 avril 2021
- Vania Cardoso Martins		
- Claire Geier Courquin		

GT ASBL/Bénévolat – avis sur le bénévolat et le rôle des associations dans le domaine de l'intégration

<u>Membres du groupe</u>	<u>Participants externes :</u>	<u>Date des réunions :</u>
Mario Lobo	- Agence Du Bénévolat	- 22 mars 2021
- William Lindsay Simpson		
- Jan Lange		
- Zeynep Aslan		

GT CNE – avis sur le futur du Conseil national pour étrangers

<u>Membres du groupe</u>	<u>Participants externes :</u>	<u>Date des réunions :</u>
Munir Ramdedovic	- Georges Gondon(membre et expert externe de la commission des frontaliers et des migrants)	- 15 mars 2021
- Jean-Christophe Dauphin		- 2 avril 2021
- Eric Sjögren	- Claude Gengler(membre et expert externe de la commission des frontaliers et des migrants)	- 15 avril 2021
- Lise Heinz-Joergensen		- 23 avril 2021
- Berto Reijnders	- Claire Geier Courquin	- 18 mai 2021
- Martine Peters	- Christine Hugon	

I. Avis sur les programmes d'intégration : identification des besoins et pistes d'amélioration

Le cadre législatif appartient au législateur, qui constitue un modèle d'exemplarité unique dans l'Union européenne de par la stabilité de sa politique d'intégration. Mais afin de prévenir toute société parallèle ou d'intégration sélective, sur la base du droit, le CNE propose d'utiliser la diversité multiethnique et associative composant le Luxembourg, de réfléchir à la solution d'une unification juridique et administrative du droit, toutes catégories de populations juridiques confondues, à des fins de lisibilité, de simplification administrative, et d'optimisation de la plus-value économique dégagée par ces dernières, au profit de la cohésion sociale du Grand-Duché.

Actuellement, on retrouve parmi les programmes d'intégration au Luxembourg, le Contrat d'Accueil et l'Intégration des étrangers (CAI) et le Parcours d'Intégration Accompagné (PIA) :

Le CAI

Le CAI est prévu par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg³ et sa mise en œuvre est définie par le Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011.

C'est un contrat conclu pour une durée maximale de deux ans, par lequel le signataire (candidat) s'engage à :

1. participer à la formation linguistique (atteindre au moins le niveau A.1.1 dans au moins une des 3 langues administratives du Luxembourg, inscription à tarif réduit) ;
2. participer à la formation d'instruction civique (6 heures de cours pour acquérir des connaissances sur les institutions du Luxembourg et les conditions de base du vivre-ensemble au Luxembourg) ;
3. participer à la journée d'orientation (organisée au moins 2 fois par an, le signataire se familiarise avec les instances officielles et les organisations du Luxembourg, dans un cadre convivial).

Le PIA

Le PIA a été élaboré par l'Office luxembourgeois pour l'Accueil et l'Intégration (OLAI) et par le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE)⁴. Il est obligatoire pour les DPIs (Demandeurs de Protection Internationale) âgés de 18 à 65 ans et il comprend 3 phases :

- 16 heures (cours de luxembourgeois et introduction à la vie quotidienne) (obligatoire).
- 80 – 120 heures de français ou une formation scolaire (CLIJA+ pour les 18 à 24 ans) (obligatoire)
- séances thématiques pour BPI (Bénéficiaire de Protection Internationale)

³<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/16/n5/jo>

⁴<https://integratioun.lu/project/parcours-dintegration-accompagne-pia/>

Le PIA se base sur le principe qu'une intégration bien préparée repose sur 2 éléments:

- l'apprentissage d'au moins une des langues usuelles du pays;
- la compréhension du fonctionnement de la vie quotidienne au Luxembourg.

En ce qui concerne le CAI, le CNE réfléchit actuellement si le terme 'contrat' est le mieux adapté à ce dispositif, car il a été constaté que ce terme engendre parfois une certaine réticence auprès des étrangers. Il est peut-être utile de changer le terme 'contrat' par 'engagement' ou de songer à une autre dénomination plus attractive.

L'enjeu de l'intégration des étrangers nous incite, suite à l'analyse du panorama des passerelles institutionnelles existantes, à préconiser de nouvelles priorités à mettre en place dans la procédure de celle-ci, ainsi qu'à une meilleure visibilité du CAI qui lie l'étranger aux institutions luxembourgeoises, dans le cadre d'une amélioration du dispositif existant.

Nous estimons que l'enjeu prioritaire consiste à offrir dans un esprit d'égalitarisme juridique un nouveau cadre permettant d'inclure tous les profils de citoyens qui résident au Luxembourg⁵, quel que soit leur degré d'intégration ou d'avancement en matière d'Engagement pour le Vivre-Ensemble (EVE).

Le travail investi dans le cadre du CAI est énorme et remarquable, or le CNE souhaite attirer l'attention sur une des activités obligatoires du CAI, à savoir les 6 heures des cours d'instruction civique.

Selon les informations que possède le CNE, beaucoup d'étrangers ayant signé le CAI souhaitent faire les cours du vivre-ensemble en même temps, dans le cadre du CAI, et qu'ils soient validés automatiquement et reconnus comme accomplis au moment où ils demandent l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Cette proposition sous-entend la mise en place de formations des formateurs et la délivrance d'agrément par le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Il est vrai que les cours dureront plus longtemps, mais le CNE est persuadé que les signataires étrangers apprécieront cette plus-value.

Par ailleurs, le CNE propose de rajouter des activités optionnelles inexistantes actuellement, permettant au signataire de détenir des points au fur et à mesure du processus d'intégration et au bout d'un certain cumul de points (5 sur 10 par exemple), l'engagement serait considéré comme accompli. Ces activités optionnelles sont proposées dans la perspective d'inciter les signataires à participer activement à la vie sociétale luxembourgeoise, par exemple :

- 1 point par apprentissage d'une langue administrative ou communément parlée au Luxembourg
- 1 point par activité de bénévolat
- 1 point par adhésion et participation active à un club sportif
- 1 point par participation aux actions locales (excursion, compétition, récolte saisonnière, fête culinaire...)
- 1 point par participation aux missions des ASBL

⁵Autochtones et résidents étrangers

- 1 point par production scientifique ou culturelle, profitable au système universitaire du Luxembourg

D'autre part, il est regrettable de constater que les primo-arrivants sont parfois accueillis relativement froidement au niveau des communes et qu'ils sont délaissés ou livrés à eux même après leur déclaration d'arrivée. De ce fait, et dans une perspective d'amélioration, le CNE propose que les communes organisent des cours d'instruction civique et de formation pour leur personnel qui accueille directement les étrangers, et puis de suivre l'intégration de ces étrangers par des personnes physiques, mais aussi via une plateforme numérique.

Actuellement, il existe une plateforme créée par le gouvernement 'guichet.lu' qui constitue une banque d'informations sur laquelle on retrouve la majorité des indications procédurales. Néanmoins, le CNE souhaite créer une plateforme sur laquelle chaque ressortissant étranger ayant des besoins spécifiques pourrait contacter directement un interlocuteur qui l'accompagne à obtenir ses droits. De même, cette plateforme aurait l'avantage d'intégrer un système de suivi personnalisé et de mettre en relation les différents acteurs d'intégration.

Les informations de cette plateforme numérique seraient clustérisées et orientées selon le public cible, ce qui faciliterait la recherche et l'accès à information, car certes le site du guichet.lu est riche en informations, mais reste d'une certaine manière inaccessible aux personnes ayant des lacunes linguistiques. Pour alléger cette difficulté, des explications graphiques et des systèmes d'assistants interactifs (user friendly) seraient à intégrer dans la plateforme numérique.

En outre, dans une perspective d'adaptation à la dynamique de la société luxembourgeoise, le CNE propose d'ouvrir le CAI aux étudiants et aux chercheurs. En effet, actuellement le CAI ne prévoit pas de signature à cette composante de la population, car au départ ils ne viennent pas au Luxembourg avec la perspective de s'y installer. Néanmoins, ils passent plusieurs années dans la recherche et ils ont l'opportunité d'intégrer la société luxembourgeoise plus tard. Il a été constaté qu'une grande partie de ces chercheurs ou doctorants venant des pays d'Afrique et d'Asie souhaitent rester au Luxembourg. Dans ce contexte, le gouvernement délivre un titre de séjour de 12 mois⁶ pour leur donner la possibilité de trouver un emploi et de s'établir au Grand-Duché. De ce fait, le CNE estime utile de reconnaître le droit aux étudiants et aux chercheurs de signer le CAI.

En ce qui concerne le PIA, le CNE propose qu'il forme un ensemble avec le CAI, ou en d'autres termes que le PIA soit considéré comme une étape préliminaire dédiée aux Demandeurs de Protection Internationale (DPIs) leur permettant d'intégrer par la suite et après avoir suivi une formation adaptée l'engagement d'intégration.

Les DPIs sont confrontés, en même temps, à de nouvelles langues, à une nouvelle culture, à la cohabitation dans les foyers, et peu de temps après à la découverte du monde de travail, ce qui rend un suivi personnalisé nécessaire pour l'aboutissement de leur intégration.

Pour cerner au mieux leurs intérêts et besoins ainsi que leurs orientations professionnelles, trois bilans sont à dresser par différents services de l'Etat (bilan linguistique, bilan de qualifications professionnelles et bilan social), mais dont la coordination est primordiale pour mobiliser les moyens nécessaires et efficaces à leur conversion rapide en acteurs économiques.

⁶Période additionnelle accordée aux étudiants pour trouver un travail après obtention de diplôme

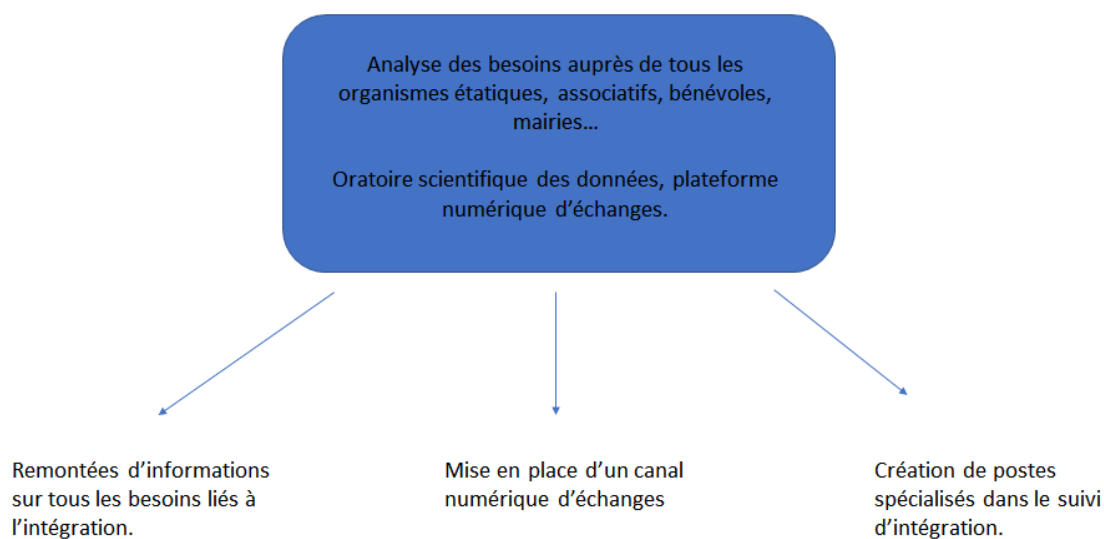
Dans cette optique, la combinaison d'un suivi physique et digital permet d'optimiser la coordination administrative, mais aussi de soutenir l'autonomisation des candidats (compte personnalisé). Aussi, la mise en réseau des différents acteurs de l'intégration permet d'envisager le développement parallèle des compétences professionnelles et transversales, ce qui est essentiel pour le maintien de l'emploi.

En guise de conclusion, de constat et de préconisations, et au-delà de réfléchir à changer la dénomination du CAI, le CNE propose les pistes d'améliorations énoncées ci-dessous :

- Conformément à la définition de l'intégration sociale qui est un processus à double sens et réciproque, l'implication des autochtones dans le CAI ne peut être qu'un catalyseur de la cohésion sociale, car ils sont en partie le pilier autour duquel se construit le processus d'intégration,
- reconnaître le droit aux étudiants et aux chercheurs de signer le CAI, car l'Etat investit dans la formation des étudiants et il serait profitable au pays de garder ces élites,
- ouvrir le CAI aux frontaliers qui contribuent par leurs compétences professionnelles au développement économique du Grand-Duché et par leur diversité culturelle au multiculturalisme de la société. En effet, plus de 200.000 frontaliers rejoignent quotidiennement la population résidente et représentent plus de 45% de la masse salariale, ainsi leur inclusion dans le CAI serait un facteur aidant à l'intégration sociale,
- adapter les programmes du CAI au nouveau public,
- augmenter le nombre d'heures des cours d'instruction civique de 10h à 24h pour inclure les cours de vivre-ensemble dans le CAI, et négocier avec le Ministère de la Justice pour valider ces cours de vivre-ensemble, en remplacement du terme de cours d'instruction civique et mettre en place une validation de ces cours reçus pour chaque candidat lors de leur demande de la nationalité luxembourgeoise dans le cadre d'un engagement réciproque,
- organiser des cafés des langues dans le cadre du CAI,
- développer des liens sociaux par l'organisation d'évènements où les personnes partageant les mêmes loisirs (étrangers/ autochtones) pourront se rencontrer,
- organiser des excursions dans le cadre du CAI pour l'ouverture et la découverte de la société luxembourgeoise (intégration par la culture),
- l'intégration est aussi, pouvoir travailler, rencontrer, nouer des relations. Une intégration réussie ne se limite pas à l'apprentissage des langues, mais maîtriser la langue de son pays d'accueil y contribue beaucoup. Une extension des avantages concernant l'apprentissage des langues dans le cadre du CAI après acquisition de la nationalité luxembourgeoise serait un moyen d'assurer la continuité de l'intégration après la fin du contrat,
- la mise en réseau des personnes ayant suivi le CAI (networking events) peut favoriser l'échange et le rapprochement des différentes composantes de la société,
- l'intégration des autochtones dans le programme d'intégration par la mise en relation des immigrants avec les familles luxembourgeoises à l'instar du programme CALM, comme à la maison <https://www.singafance.com/calm>, et inclure des informations de base sur les thématiques suivantes dans le programme du PIA :
 - Le système scolaire (obtenions des chèques services et l'inscription des enfants à l'école),
 - Le soutien scolaire,
 - Ajouter le volet sport étant donné qu'au départ les DPIs n'ont pas d'autorisation de travail,
 - Informations sur les associations (ASBL actives dans l'intégration des étrangers),
 - Informations pratiques sur guichet.lu,
 - Services d'accompagnement dans les démarches administratives quotidiennes,

- L'équivalence et la reconnaissance des diplômes,
- La recherche d'emploi (explications des formulaires envoyés par l'ADEM aux DPIs et de la procédure à suivre),
- Le marché de l'emploi et les tendances,
- Le logement,
- La formation professionnelle.

Fonctionnement de la plateforme du suivi numérique :



Explications :

- Participant: avec un login personnalisé, il peut analyser sa situation concernant ses papiers, le suivi, les demandes, les services, et communiquer avec son agent personnel de contact.
- Services, droits: tous les services sont regroupés avec différentes sections associatives, étatiques, simples et claires sans surcharge pour faciliter la compréhension.
- Agent: responsable du dossier de la personne qui assure un suivi régulier (à définir mensuel ou autres...), convoque, soutient, propose afin d'obtenir un résultat.
- État: base de données « INTEGRATION » qui est régulièrement mise à jour par le suivi de l'agent et qui permet à l'État de vérifier, constater, programmer les futurs plans d'investissement. Possibilité sur blockchain; sécurité absolue, extension interpays, avant-gardiste.

Procédé

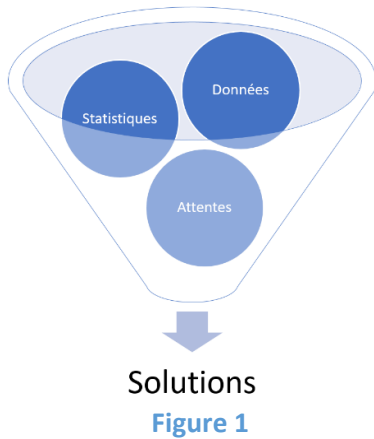


Figure 1 : L'analyse de 3 paramètres, à savoir les données, les statistiques ainsi que les attentes des personnes permettent de trouver des solutions aux problèmes rencontrés.

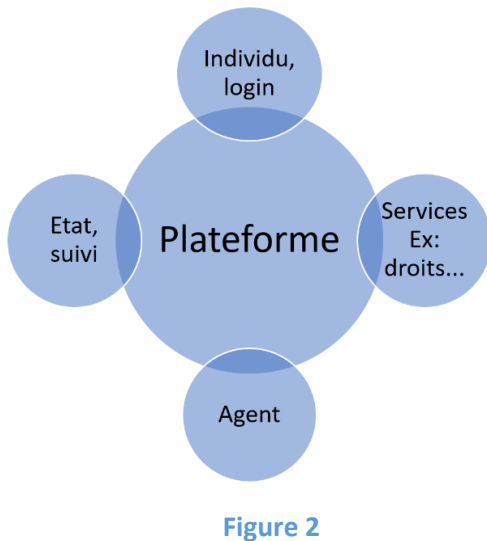


Figure 2 : La mise en place d'une plateforme numérique et centralisée permet un accès à de multiples niveaux correspondant aux différents services.

Exemple : Un individu avec ses identifiants possède un accès réservé de niveau 1 lui permettant de consulter son dossier etc. Mais il ne peut pas accéder aux niveaux réservés aux données générales d'état ou à des statistiques plus confidentielles.

En Pratique pour l'arrivant

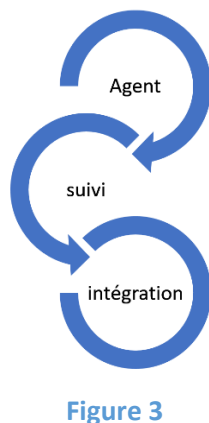


Figure 3 : Le schéma pour l'arrivant est tout simplement l'agent qui le suit afin d'améliorer son intégration.

En pratique pour l'Etat

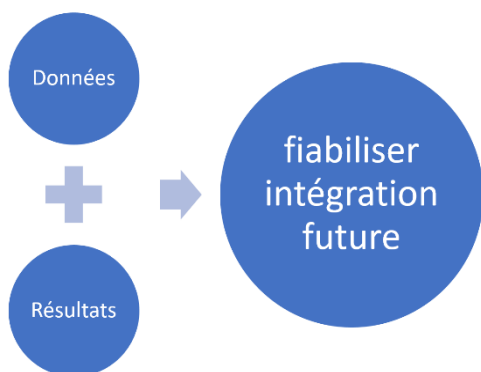


Figure 4

Figure 4 : L'analyse de ces données des arrivants ainsi que des résultats permet d'optimiser les services et de retravailler certaines méthodes de travail afin d'être plus productif, autant pour l'intégration des personnes que pour les services administratifs.

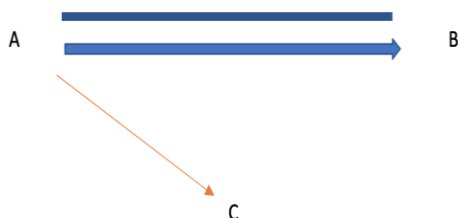


Figure 5

Figure 5 : Une personne A doit obtenir un document dans une administration B pour le redonner dans une autre administration C. La même tâche peut s'exécuter directement auprès de son agent responsable avec une signature électronique permettant un avantage de temps, d'énergie ainsi qu'écologique par la même occasion.

Avantages :

- La prise en charge d'un soutien pour tous services, démarches que l'on propose.
- Accueil personnalisé à savoir suivi avec un agent qui sera présent jusqu'à une intégration définie par la signature d'une convention entre les parties.
- Personne unique, représentant unique, permet d'éviter l'effet ping-pong des services.
- Centralisation de la demande avec effet dispatching pour de meilleurs résultats, gain de temps et d'argent.

Références juridiques prises en compte pour cet avis

Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011

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. 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. 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.

Règlement grand-ducal du 26 décembre 2012 modifiant le règlement grand-ducal du 2 septembre 2011

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. 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. 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.

Loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

Règlement grand-ducal du 23 novembre 2000 établissant le contrat type du contrat d'auxiliaire temporaire.

Loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

II. Avis sur le fonctionnement, la composition et le rôle des commissions consultatives communales

En préambule, il est à noter, que le CNE a élaboré cet avis sans pour cela disposer des éléments nécessaires pour étayer une analyse, comme des résultats statistiques ou des études réalisées sur le sujet. Ce travail reste un travail bénévole. Il a fallu pratiquer des recherches notamment avec l'aide des experts rencontrés par le CNE lui-même.

Les CCCIs et leur composition :

Il existe une grande différence entre les petites et les grandes CCCIs dont les besoins et les réalités peuvent être très diverses. Les CCI des petites communes, par exemple, peuvent avoir du mal à recruter des étrangers, quand les grandes peuvent se retrouver dans la situation inverse.

Remarques mises en avant par les membres du groupe de travail :

- Les CCCIs devraient être apolitiques, de par le règlement grand-ducal.
- Toutes les communes n'ont pas nécessairement de CCCI.
- Certaines ont tendance à se regrouper entre communes ou à unir la CCCI avec celle de l'Égalité des Chances ou d'autres (culture, vie sociale, etc.). Dans le cadre du PCI, des enquêtes ou des sondages⁷ ont été réalisés pour identifier les raisons du désintérêt des étrangers.
- Les CCI des communes qui contactent leurs concitoyens/ habitants en direct ont plus de succès de recrutement.
- Les commissions commencent à se regrouper pour différentes raisons, ce sont souvent les mêmes membres qui constituent les différentes commissions consultatives, car elles sont transversales (Culture, Égalité des Chances, vie sociale...). Les CCCIs doivent avoir un minimum de 6 membres.
- **Les étrangers ne sont pas motivés.** Il manque une communication entre les communes et le CNE, il manque une collaboration avec un membre du CNE dans les CCCIs principales. Le CNE pourrait jouer un rôle pour inciter les étrangers à participer davantage.
- La CCCI est là pour le vivre-ensemble, pour tous les citoyens. **La présence de membres luxembourgeois n'est pas assez forte, ce qui est regrettable car cela manque au bon fonctionnement des CCCIs.**

Les CCCIs deviendraient alors des « CCCPC : des Commissions Consultatives Communales de Participation Citoyenne ».

Il serait également intéressant d'avoir plus de représentants des CCCIs au CNE et inversement, ainsi qu'un lien avec les associations et le CNE de manière plus formelle.

De plus, les CCCIs semblent plus actives dans le Sud, alors que dans le Nord, la population étrangère commence seulement à augmenter.

⁷<https://www.syvicol.lu/fr/sondage-ateliers-regionaux/sondage-ateliers-regionaux-presentation> malgré le besoin manifeste des communes d'être accompagné dans l'intégration et la cohésion sociale, il n'y a rien dans les rapports sur ce sujet. D'ailleurs le dernier Plan National d'Intégration date de 2018

Le CNE pourrait se rendre dans les CCCIs ou envoyer un courrier pour présenter le CNE à des groupes de cinq CCCIs, par exemple, afin d'être à l'écoute de leurs demandes et d'envisager ce que le CNE pourrait faire pour elles.

Il reste cependant de nombreuses problématiques :

- La difficulté à **recruter les membres étrangers** dans les CCCIs.
- **L'incompréhension pour les Luxembourgeois de leur intérêt, peut-être du fait du mot même « d'Intégration ».**
- **La question du multilinguisme, de la traduction et de la difficulté de s'exprimer** pour certaines populations non-multilinguistes.
- Un ressenti de **politisation excessive**, dans le recrutement des membres dans certaines communes.
- **Le pouvoir excessif octroyé parfois au Président et/ou au secrétariat**, ce qui peut limiter les débats ou le champ d'action de la CCCI.
- **Les statuts d'effectifs ou de suppléants** paraissent obsolètes ou en tout cas peu efficaces (risque de démotivation des membres qui attendent pour s'investir et non reflet d'une réalité : certains suppléants étant, autant, voire plus actifs ou présents que des effectifs).

Il est alors nécessaire d'identifier pourquoi certains étrangers montrent un désintérêt ainsi que certains Luxembourgeois. **Une étude devrait être réalisée pour mesurer la proportion d'étrangers/Luxembourgeois** dans les CCCIs et **également sur les langues utilisées** et l'éventuelle aide à la traduction. Le **recrutement** doit se faire le plus possible en **direct**. Les CCCIs pourraient **s'appuyer sur le CNE pour motiver les étrangers à s'impliquer davantage**.

Il serait également préférable de tenir compte des résultats des élections, ainsi que de la composition de la population communale pour la structuration des CCCIs. Une solution de co-membres plutôt que de suppléant permettrait un travail renforcé et une implication immédiate des candidats dans les différents organes

Les Missions des CCCIs :

Une première mission serait que les membres des CCCIs prennent part à l'élection du CNE.

Eviter une compétition éventuelle entre les CCCIs en encourageant au contraire des actions croisées et en mettant à disposition des moyens (outil digital) afin de créer des réseaux régionaux par exemple.

Etre consultées à chaque fois que cela s'avère utile par le conseil communal et par le collège échevinal et à chaque fois que les sujets du vivre-ensemble, de l'intégration ainsi que de la participation citoyenne sont abordés dans la commune.

Ne pas imposer la langue luxembourgeoise ni aucune autre afin de rester fidèle à leur mission d'intégration et de ne pas démotiver les non-Luxembourgeois ni les Luxembourgeois et cela en adoptant une charte d'usage des langues ouverte et tolérante mais avec des moyens de traduction adaptés.

Inciter les étrangers à s'inscrire sur les listes électorales pour les élections communales et jouer un réel rôle central de multiplicateur. La faible participation aux élections communales de la part des étrangers reflète un échec relatif de la politique d'intégration par un manque de communication et surtout un manque de sollicitation des CCCIs, les empêchant de jouer pleinement leur rôle.

Des remarques complémentaires :

Après une réunion avec des experts externes, plusieurs remarques complémentaires sont reprises ci-dessous :

- La **politisation des CCCIs** malgré leur volonté de rester indépendantes.
- La **dichotomie entre les étrangers et les Luxembourgeois** due à un manque de présence des étrangers dans les autres commissions (sport, culture,...)
- Les commissions communales autre que les CCCIs dans les communes à scrutin proportionnel en général sont composées au prorata des équilibres politiques au conseil communal sur base des résultats des élections communales, ce qui freine l'entrée des étrangers dans ces commissions.
- L'obligation de consultation de la commission sur certains sujets, faite de façon trop informelle. Les commissions ne remplissent pas toujours ce rôle et beaucoup dépendent également des responsables communaux.
- Le manque d'une culture de la participation citoyenne et de l'engagement au Grand-Duché.
- Les bourgmestres peuvent jouer un rôle de censeur dans les avancées des CCCIs.
- Les personnes membres des CCCIs comme pour le CNE sont de facto des « bénévoles », une reconnaissance de leur mission est essentielle.
- Motiver des résidents du Luxembourg dans une situation sociale peu favorable, et devant d'abord satisfaire leurs besoins primaires (revenu, logement,...) et devant s'occuper en plus de leurs enfants, à devenir malgré cela membre d'une commission consultative et à participer.
- Par ailleurs, les dynamiques de commissions à commissions sont très différentes et dépendent tant de la composition de leurs membres⁸ que de la manière dont elles sont gérées⁹.
- Il faudrait changer la loi sur le fonctionnement des communes pour inciter l'inscription, en obligeant les **commissions à faire appel à des citoyens qui reflètent la population entière au mieux**, avec une certaine flexibilité, mais avec un caractère obligatoire. Pour que les communes se donnent l'obligation d'intégrer des étrangers **dans toutes les commissions** et non seulement dans les CCCIs ; ainsi que de revenir sur le **droit de vote aux non Luxembourgeois** afin que les gens "intéressés", surtout les étrangers puissent participer.
- Le règlement grand-ducal sur les CCCIs est assez hybride au niveau du rôle et des missions (acteurs de terrain p. ex. organisations d'éléments festifs, avis et propositions, information et communication). Ce qui fait que des membres peuvent se sentir valorisés et utiles en tant que représentants leur communauté, pour l'une ou l'autre des missions.
- **Un objectif chiffré comme par exemple, le doublement du nombre d'inscrits sur les listes communales pourrait inciter les politiques** et à prendre en compte l'avis de ces commissions.
- Définir les moyens et les ressources pour répondre aux missions et mettre en place des formations des membres afin de mieux les accomplir.
- Il est nécessaire que **les étrangers s'engagent plus dans les mouvements politiques.**¹⁰

8

[Commissions consultatives communales d'intégration - Syvicol](#)

⁹ 35 Communes sur 102 ont rendu un avis sur la réforme de la loi de l'intégration
<https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/dossiers/faq/avis.html>

¹⁰ <http://www.cefis.lu/resources/RED13.pdf>

Manque de culture de participation citoyenne

A côté du référendum, instrument lourd et très réglementé, la loi communale prévoit dans son article 36 que "...le conseil communal ou le collège des bourgmestres et échevins peuvent inviter les administrés de la commune, en totalité ou en partie, à faire connaître leur opinion au sujet d'un problème communal spécifique." Or, au Luxembourg, nous manquons crucialement d'une vraie culture de la participation citoyenne qui responsabilise les habitants et qui permet de déplacer l'attention de l'individu vers la communauté. Cette culture commence par une politique communale d'information ouverte et complète qui multiplie les canaux pour toucher un maximum d'individus, se poursuit par une disponibilité des responsables communaux à écouter la population, à sonder ses attentes, ses besoins et ses ressentis et culmine dans la mise en place et l'activation de mesures et d'instruments de participation citoyenne comme l'organisation d'ateliers d'avenir, de world cafés ou de forums en ligne, la constitution de conseils citoyens et la mise à disposition de budgets participatifs.

Il est important de se donner les moyens pour que la sensibilité interculturelle soit présente non seulement au sein d'une CCCI mais également au sein des autres commissions communales.

Il est important également de suivre le taux de présence des ressortissants étrangers au sein du conseil communal qui reste assez faible. Une raison parmi d'autres : les taux de remplacement des mandats communaux sont faibles¹¹ donnant souvent priorité aux élus sortants.

La composition des autres commissions communales : 80% étaient de nationalité luxembourgeoise il y a quelques dizaines d'années. Il serait intéressant de refaire une étude afin d'obtenir la composition actuelle des commissions communales.

Régionalisation des CCCIs

Aussi, il est envisageable de regrouper davantage les communes travaillant sur des sujets semblables afin de permettre une mutualisation des moyens et une réduction de la compétition. Ainsi vient l'idée d'une régionalisation, car les ressortissants étrangers n'ont pas un espace de vie restreint localement. Il faut alors chercher un meilleur lien entre les niveaux locaux, régionaux et nationaux, levant ainsi la limite des ressources limitées localement.

Le Syvicol propose de faire des **CCCI régionales**, par exemple : regrouper au Nord les 8 Communes du *Naturpark Our*

¹¹Lors des élections communales de 2017, sur les 3575 candidats, 1520 avaient déjà présenté leurs candidatures en 2011, ce qui donne un taux de non-renouvellement de 43%.

De facto, il y avait 57% de nouveaux candidats comparés aux candidatures de 2017.

Enfin, sur les 1520 personnes candidates aux élections communales de 2017 et de 2011, 757 ont été élus.

Par rapport aux 1119 élus de 2017 (600 selon le scrutin, proportionnel et 519 selon le scrutin majoritaire), ces 757 personnes représentent 68% des mandats communaux;

Il y a donc une certaine reproduction du champ politique.

RED N°22, Les élections communales d'octobre 2017, p135-141

Une régionalisation des commissions pourrait être importante et surtout une **formation** pour savoir sur quoi ou comment travailler¹². Certains membres n'osent pas s'exprimer à cause de blocages non explicites.

Les élus sont normalement formés par l'INAP¹³ même si ce n'est pas obligatoire, pourquoi ne pas envisager une action similaire pour les membres des CCCIs de manière adaptée ?

Les CCCIs et le CNE ne doivent pas ressembler à des alibis où des étrangers peuvent se rencontrer en toute visibilité, sans pour cela être entendus¹⁴.

Rôle et fonctionnement

Il serait aussi envisageable de mettre en place des systèmes de groupes de travail dans les commissions pour permettre la participation d'autres citoyens sur des temps très courts et des sujets ciblés.

La mise en place du nouveau pacte du vivre-ensemble motivera davantage les citoyens à s'impliquer.

Les DPIs devraient être invités dans les CCCIs pour qu'ils soient encouragés à s'intégrer.

Les CCCIs pourraient permettre de trouver un protocole de partenariat linguistique, et envisager une solution pour le plurilinguisme^{15 16} :

- *Article 14 : La langue usuelle parlée au conseil communal est le luxembourgeois. Les conseillers peuvent s'exprimer également dans l'une des autres langues visées à l'article 3 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Nul ne saurait toutefois demander une interprétation de la langue parlée ou une traduction des documents écrits présentés en une des langues visées par la loi précitée ou en toute autre langue.*

La Suisse suit un modèle de vivre-ensemble linguistique, intégrer ce genre de modèle ici pourrait réduire la discrimination, même si la diversité culturelle ne se réduit pas à une diversité linguistique. Il y a d'autres formes de citoyenneté et de participation que celle électorale. Les étrangers peuvent se voir citoyens, même s'ils ne sont pas inscrits sur les listes électorales.

La terminologie *problème des étrangers* dans le règlement grand-ducal, provoque des réactions négatives. Dans l'intitulé de la CCCI on trouve le terme « intégration » alors que la loi de base sur laquelle s'appuie le règlement grand-ducal, parle de « vivre-ensemble » ce qui crée **une incohérence de terminologie**.

« La CCCI conseille et le cas échéant assiste le conseil communal et collège échevinal » : le type de missions précisé dans le règlement grand-ducal portant sur les CCCIs peut pousser la CCCI à être un simple groupe d'actions, pour organiser des fêtes par exemple. La **CCCI, outre le rôle de conseil, a aussi un rôle d'interface et de relais de communication entre la commune et les résidents**.

D'après le règlement grand-ducal, un avis doit être obligatoirement demandé sur divers sujets comme la **sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales, l'utilisation des infrastructures et sur les mesures d'intégration**.

¹² Quantification des formations prodiguées aux membres des CCCI

¹³ <https://inap.gouvernement.lu/fr.html>

¹⁴ Le terme « d'alibi » utilisé par des représentants patronaux lors des Focus Groupe organisés par le Ministère de la famille en vue de la révision de la loi sur l'Intégration

¹⁵ Résultat des études sur la langue utilisée dans les CCCI

¹⁶ Résultat de cette étude à demander au Ministère

L'application du règlement grand-ducal n'est pas toujours suivie. Or quand cela s'avère nécessaire, son avis devrait être plus systématiquement demandé. La question est sans doute aussi celle de la perception de la CCCI par les représentants politiques.

La plupart des commissions autres que la CCCI sont composées par les partis politiques. **Peu d'étrangers sont proposés par les partis politiques dans les autres commissions.**

L'un des problèmes réside aussi parfois dans la visibilité des CCCIs : un effort de communication important devrait être réalisé afin d'améliorer cette situation.

Terminologie

Il faut également inciter plus fréquemment les CCCIs à publier dans le bulletin communal. La participation politique des étrangers, la création de multiplicateurs a déplacé le rôle des CCCIs vers des citoyens, alors que cela devrait être aussi la mission des membres des CCCIs.

Il faudra cependant rester en alerte au terme de pacte du vivre-ensemble, la valorisation des membres des CCCIs et mettre en place un plan de sensibilisation pour commencer à se projeter sur l'année 2022.

L'ASTI et le CEFIS, ont mis en place de nouveaux postes de conseillers à l'intégration, créés pour tester le pacte du vivre-ensemble. Le choix du nom, risque de créer une confusion car le vivre-ensemble n'est pas au même niveau que l'intégration, mais le travail sera réalisé dans le cadre des CCCIs. Le terme « intégration », a la particularité d'écarter les autochtones qui ne ressentent pas la nécessité de s'intégrer pour eux-mêmes, puisqu'ils vivent dans leur pays d'origine. Le pacte du vivre-ensemble permettra d'accompagner les communes dans les démarches depuis la signature du pacte jusqu'à la mise en place d'un plan communal « d'intégration ».

Des propositions concrètes :

- **Un « challenge » motivant les échanges et le partage** des expériences positives pourrait être une solution à la compétition entre CCCI
- Le GRESIL avec en temps normal 3 sessions annuelles reste trop épisodique et ponctuel, une **CCCI Nationale** pourrait créer un lien permanent et constructif entre les CCCIs. Cela aurait également l'avantage d'aligner une politique nationale à tout le pays et permettre également une **formation des membres des CCCIs**.
- Le CNE pourrait devenir un acteur actif du GRESIL.
- Des **CCCIs régionales** pourraient également jouer un rôle d'intermédiaire.
- Le **lien entre le CNE et cette « CCCI Nationale »** serait plus facilement réalisable pour aligner la politique d'intégration et « confronter » les avis des différentes instances.
- Un système de **parrainage par binôme entre non-Luxembourgeois et Luxembourgeois** pourrait résoudre la question de la langue et du multilinguisme et faciliter les échanges indépendamment des problèmes linguistiques.
- Pour résoudre la problématique du pouvoir du président, **proposer une présidence tournante** avec les membres de la CCCI, cela motiverait la participation de chacun et leur intégration réelle.
- **Inscrire tous les nouveaux arrivants étrangers sur les listes électorales** d'office ou si cela s'avère impossible : inciter et faciliter les démarches dès l'arrivée des étrangers dans une commune.
- **Un rapport de l'action des CCCIs devrait être publié régulièrement avec des appels à projets.**

CONCLUSION :

Les CCCIs ne sont pas les seuls lieux d'intégration, toutes les commissions communales peuvent jouer ce rôle. Mais il faudrait pour cela que les étrangers soient impliqués et invités également dans toutes les autres commissions consultatives. Encourager cela pourrait aussi être un des rôles majeurs des CCCIs.

Le CNE manque de données chiffrées pour élaborer ses réflexions et étayer ses avis, ces données chiffrées devraient être plus largement diffusées par le Département de l'intégration vers le CNE.

En effet, notons que certains éléments ont manqué pour compléter notre avis en particulier des études sur l'intégration et sur les CCCIs ainsi que toutes autres informations de la part du Département de l'intégration qui seraient les bienvenues pour renforcer cet avis.

Il manque une courroie de transmission entre le travail fait par les communes, les CCCIs et le Gouvernement, vers les citoyens et en particulier les étrangers : une CCCI nationale ?

Des signaux très positifs d'une volonté réelle d'intégration sont observables, avec des risques majeurs de ne pas défaire ce qui a déjà été réalisé pour améliorer le vivre-ensemble.

Le terme de « participation », pourrait mieux englober tous les paradigmes de l'intégration, qui n'a pas la même prépondérance pour tous les étrangers (ressortissants UE, pays tiers, BPIs et DPIs, frontaliers...).

La question majeure restera de donner l'envie de participer. Car les personnes, les talents et les bonnes idées sont là.

N'hésitons pas à relayer tout ce travail : à faire un focus sur chaque acteur de la commune ainsi que dans les médias de communication en guise de première solution à court terme.

III. Avis sur le bénévolat et le rôle des associations dans le domaine de l'intégration

QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION PAR LE CNE SUR LA PROMOTION DU BÉNÉVOLAT AU LUXEMBOURG

L'importance du bénévolat pour l'intégration des étrangers

Le CNE reconnaît l'importance primordiale du bénévolat au Luxembourg. Les dernières statistiques disponibles du STATEC indiquent que 47% de la population résidente a déjà été impliquée dans une activité bénévole au cours des douze derniers mois¹⁷.

Le CNE souligne le rôle essentiel du bénévolat pour l'intégration des étrangers vivant et travaillant au Grand-Duché.

Le CNE a initié des travaux de recherche et de documentation sur l'implication des étrangers dans le secteur bénévole au Luxembourg. De nombreuses associations ont été contactées (notamment les associations représentant les étrangers au Luxembourg) ainsi que l'Agence du Bénévolat.

La nécessité de donner une définition claire et précise au terme « bénévolat »

Le constat dressé est en accord avec le dernier rapport disponible traitant de « *L'engagement bénévole au Luxembourg* »¹⁸ :

- Il n'existe pas de statut officiel pour les bénévoles au Luxembourg (en dehors de la *soft law* comme la *Charte de l'Association du Bénévolat Luxembourg*) ;
- Il n'y a pas de méthodes probantes de reconnaissance des compétences développées lors des activités bénévoles.

Il est nécessaire de clarifier juridiquement ces deux points. *C'est un préalable nécessaire avant toute autre discussion sur ce sujet.* Tant qu'une réponse juridique n'est pas trouvée, il sera extrêmement difficile de pouvoir développer plus amplement le bénévolat au Luxembourg et de mettre en œuvre des incitations pertinentes notamment dans le secteur privé (qui est constitué pour une très grande majorité d'étrangers).

Sur ce dernier point, le CNE souligne l'importance de trouver l'outillage juridique adéquat pour conjuguer « bénévolat » et « salariat » notamment en termes de dispositions statutaires et de protection sociale. Ceci permettra par la suite de mettre en place une série de mesures incitatives afin d'impliquer les entreprises privées et le salariat dans le développement du bénévolat au Luxembourg.

¹⁷Voir [STATEC, N° 03/2017 « Regards sur la participation socio-culturelle des résidents »](#). Il serait intéressant de connaître la part de la population étrangère dans une future enquête STATEC (PostCOVID).

¹⁸[«L'engagement bénévole au Luxembourg – Recommandations pour sa promotion et valorisation», Jugendrot/CGJL, 2020, p. 9.](#)

Pistes de réflexion

Le CNE souhaite par la présente approfondir deux points :

- **Identifier les points essentiels permettant de mettre en place un encadrement juridique précis concernant le travail bénévole.**

Pour ce faire, le CNE se propose d'organiser avec d'autres partenaires une conférence avec différents avocats, juristes et universitaires sur ce sujet. Ce travail préalable permettra de donner une base solide à une recommandation du CNE.

- **Réfléchir - en termes de politique publique - sur une « toolbox » permettant le développement du bénévolat au sein du secteur privé**

À cet égard, différentes incitations pourraient être discutées avec les acteurs publics et les représentants du secteur privé (à titre d'exemples) :

1. Mettre en place un dispositif dédié pour fournir les bonnes incitations aux acteurs privés pour promouvoir le bénévolat (incitation fiscale, système de points, actions positives) et analyser la réglementation ESG applicable pour intégrer les objectifs « sociaux ». Ainsi, à titre d'exemple concret, créer un système de crédits pour le salariat pour les heures de travail dédiées au bénévolat (droits à pension, heures de travail) ;
2. Passer en revue toutes les différentes options qui peuvent être offertes :
 - soutenir le travail bénévole des employés individuels – s'informer et s'inspirer des pratiques existantes dans la *fonction publique luxembourgeoise et européenne*;
 - soutenir les actions concertées des entreprises ou les actions de volontariat, promouvoir le mentorat, et discuter des possibilités de détachement.
3. Amorcer un changement culturel en termes d'organisation et de *management* – proposer d'insérer dans l'examen annuel des employés une référence précise au service communautaire (dans l'esprit « *give back to the community* »).
4. Créer des *commissions de travail bénévole* dans chaque entreprise employant plus de 50 employés pour mettre en œuvre de telles mesures et réformer le *Conseil Supérieur du Bénévolat*.
5. Saisir les autorités officielles et communales pour attirer leur attention sur le manque de locaux flagrant permettant aux associations de se réunir.

« Mention sur l'obligation des associations à tenir une comptabilité et à s'enregistrer sur le registre des bénéficiaires économiques au même titre que les entreprises créent une confusion et même une porosité difficilement soutenable. Les petites associations ont des contraintes difficilement supportables maintenant en péril leur existence même quand elles ne sont tout simplement pas démotivées avant même de se créer. »

IV. Avis sur le futur du Conseil national pour étrangers

La paix sociale au Luxembourg a incité une force de travail importante à s'établir au pays. Les institutions européennes, le développement du secteur bancaire et tertiaire, l'Université du Luxembourg et les hôpitaux ont fortement recours à des collaborateurs intellectuels et des chercheurs non luxembourgeois.

La situation démographique actuelle au Grand-Duché de Luxembourg, tout comme sa croissance, à la fois économique et démographique est unique en Europe (à l'exception des micro-États) et exige une approche adéquate. Cette approche fait face à des défis majeurs dans une perspective d'intégration d'une partie de plus en plus significative de la population résidente étrangère et d'un nombre croissant de frontaliers, et ceci sur n'importe quelle projection¹⁹.

La solution consistant à faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise ne viendrait résoudre que le déficit de représentativité politique des résidents étrangers pour le moment, vu que des problèmes réels de participation et d'intégration sociale se manifestent toujours. Ce sont ces étrangers du Luxembourg qu'il faut écouter pour mieux comprendre leurs difficultés et résoudre les problèmes en résultant.

Mission

La principale mission du CNE est la promotion

- de l'intégration
- de la citoyenneté
- du vivre-ensemble

Par **intégration**, le CNE entend un processus à double sens regroupant un ensemble des composantes socio-économiques permettant aux habitants d'exercer leurs droits tant dans la sphère privée de leur famille que dans la sphère publique de leur activité professionnelle.

Par **citoyenneté**, le CNE entend la conscience d'appartenance à une communauté nationale impliquant le respect des droits et obligations indispensables à l'intérêt général.

Par le **vivre-ensemble**, le CNE entend la préservation d'une société encadrant la potentialité de tensions socio-économiques et/ou culturelles et multiethniques menaçant l'équilibre juridique entre les communautés vivant au Luxembourg.

Le CNE envisage d'être une voix entendue par l'État. La portée de cette voix doit se faire par une intervention directe auprès de ses structures de gouvernance : la Chambre des Députés et le Gouvernement. Le CNE souhaite ainsi être capable de se prononcer à la fois sur les dossiers législatifs en cours à la Chambre des Députés (sous forme d'avis) et sur l'activité gouvernementale (sous forme de propositions), pour tous les sujets qu'il juge opportuns et concernant les étrangers au Luxembourg ou leurs familles. Pour assumer pleinement son rôle, le CNE doit être un organisme indépendant, sans tutelle ministérielle ni parlementaire.

Le CNE doit avoir pour vocation de représenter et de défendre les problématiques et intérêts de tous les résidents ayant ou pas le droit de vote, binationaux ou pas, demandeurs d'asile et réfugiés, ainsi que les frontaliers.

¹⁹ STATEC - Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060
(<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/bulletin-Statec/2017/PDF-Bulletin3-2017.pdf>)

Enfin, le rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg (art. 18 de la loi du 24 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers) devrait se résumer à un rapport annuel sur ses propres activités, ledit rapport annuel d'intégration devant quant à lui faire l'objet d'une coordination au niveau d'un comité interministériel.

Légitimité

Pour renforcer sa position de défenseur et de porte-parole des enjeux des étrangers au Luxembourg, la légitimité du CNE repose sur sa liaison en continu avec son public cible, qui est composé de trois socles solides :

- les mouvements associatifs représentant les étrangers²⁰
- les CCCIs²¹
- des groupes représentatifs des problématiques spécifiques aux étrangers, résidents ou non, présents sur le territoire luxembourgeois et détenteurs (ou non) de plusieurs nationalités, bref représentant le vivre-ensemble (DPI, frontaliers).

Le CNE ne devrait plus compter des membres nommés directement ou indirectement dans les corps syndicaux, patronaux, de la société civile ou autres.

Remarque :

Cette liaison pourrait se faire par une élection au suffrage universel des étrangers résidents au Luxembourg. Néanmoins, de cette approche, trois grands problèmes émergeraient, à savoir : la création d'une chambre de représentation parallèle pour les étrangers, incompatible en l'état avec la Constitution²², la mise à l'écart de facto de toute forme d'organisations autonomes de la société civile, tels que les mouvements associatifs, réels porte-parole des enjeux des multiples sociétés civiles.

Participation

Résultant du besoin d'une légitimité, un point-charnière est la définition de ceux qui doivent y participer. Le CNE est d'avis que ses membres doivent tous être élus et ressortissants des grands groupes d'étrangers au Luxembourg, renforcés éventuellement par la prévision de contingents spécifiques : les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants des pays tiers, les frontaliers²³, les réfugiés et les étrangers ayant acquis la nationalité luxembourgeoise (communément dénommés « binationaux »). Un rééquilibrage des membres s'impose donc.

²⁰ Sous réserve également d'une réforme plus moderne de la loi sur les ASBL, leur permettant un fonctionnement plus léger et adéquat par rapport aux normes d'aujourd'hui, notamment pour les petites ASBL (plateformes digitales, simplifications juridiques)

²¹ Sous condition d'une réforme drastique de la loi sur les CCCI, assurant son caractère démocratique et également politique, au même rang que toutes les autres commissions consultatives communales

²² « La Chambre des Députés représente le pays. » – article 50. de la Constitution du Grand-Duché du Luxembourg

²³ Les frontaliers étant élus soit par leurs associations représentatives respectives (Allemagne, Belgique, France), soit par le biais de leurs affiliations éventuelles auprès de leurs chambres professionnelles respectives (si d'application)

Malgré le fait qu'ils représentent moins de 20% des étrangers résidant au Luxembourg, le CNE juge que les ressortissants des pays tiers font face à des difficultés accrues face aux citoyens de l'UE. À ceci, il faut rajouter la multiplicité culturelle de ce groupe. Pour cela, le CNE souhaite voir un nombre égal de membres élus pour ces deux contingents, auxquels il faut rajouter des membres suffisants pour que les autres contingents soient pluriels.

Composition

Le CNE propose ainsi sa nouvelle composition comme suit :

UE hors Luxembourg : 5 membres

Pays tiers : 5

CCCI : 5

Réfugiés : 2

Frontaliers : 3 (un par pays frontalier du Luxembourg)

(NB : étant entendu que les binationaux sont représentés de facto déjà dans les CCCI ou certaines ASBL et/ou groupes ci-dessus)

Le CNE est exclusivement composé de membres effectifs.

Mode électoral

La nature de la mission du CNE exige une capacité permanente d'interventions et de réactions face à un fonctionnement des institutions de l'État qui ne prennent pas congé. Pour faire face à cette situation, l'élection des membres du CNE ne devrait pas se faire dans son ensemble d'un coup, mais de façon décalée. À l'instar d'organes constitués très connus comme le Sénat français ou le Sénat américain, le CNE propose que l'élection des membres issus des deux grands contingents se fasse par moitié en deux mouvements distincts de sorte que les mandats se juxtaposent à la moitié. La durée du mandat est de 4 ans.

Dénomination

Le CNE se pose la question de savoir s'il serait opportun ou non de changer de nom, certaines propositions ayant été avancées, tel Conseil National pour le Vivre-Ensemble (CNVE) ou Chambre Nationale des Étrangers. D'aucuns estiment que le rôle du CNE doit en premier lieu être renforcé dans sa mission (voir Mission) avant de considérer un changement de nom.

Structure, statut et service d'appui à plein temps

La nature non professionnelle des membres du CNE en cas de comparaison avec des organes ayant aussi pour mission de conseiller le fonctionnement de l'État et ses organes – comme le Conseil Économique et Social ou la Chambre de Salariés, par exemple – exige des dispositions particulières. Pour remplir pleinement sa mission et être réactif à l'activité politique, le CNE doit être doté d'un service d'appui à temps plein. Ce service serait chargé entre autres de : réaliser une veille juridique des dépôts de projets de loi à la Chambre de Députés, récolter des informations publiées par les différents organismes se prononçant sur les étrangers ou leur intégration, recueillir des études statistiques permettant au CNE de se renseigner sur la réalité des étrangers au Luxembourg (notamment auprès du STATEC).

Lieu

Le besoin d'avoir une capacité de fonctionner en continu et parfois, dépendant de délais assez courts imposés par des saisines gouvernementales, impose, au-delà d'un cadre de personnel mis à disposition, l'existence de lieux mis à disposition du CNE. La capacité de travail et de réaction du CNE ne peut pas dépendre du manque d'une structure d'appui conséquente.

Bureau

Le CNE souhaite voir le Bureau institué comme son organe exécutif chargé de la conduite journalière de ses activités. Pour garantir son efficacité, le Bureau devrait compter 2 à 4 membres.

Plénière

La Plénière aura le droit de décision sur toutes les positions prises par le CNE. Elle contrôle le Bureau et les groupes de travail.

Expertise externe

Pour une optimisation de son travail, le CNE devrait pouvoir se doter de groupes de travail éphémères ou s'adjoindre des experts, avec une durée limitée dans le temps en vue de l'exécution de tâches spécifiques mandatées par la Plénière, notamment la rédaction d'avis et de propositions à soumettre par le CNE.

Jetons de présence

Le travail bénévole des membres du CNE doit se voir reconnu par la loi et ceci via la création éventuelle d'un statut de membre du CNE, le cas échéant avec une assimilation la plus proche et pragmatique possible de celui d'un élu local ; la détermination d'une valeur pour le jeton de présence pourrait également refléter l'importance du CNE, et ceci pour les réunions de Plénière, de Bureau et des groupes de travail chargés de la rédaction d'avis et propositions au Gouvernement.

Autonomie

Le CNE doit être autonome dans ses démarches, notamment en ce qui concerne le contact avec des organes d'Etat (ministères, administrations, Chambre des Députés), autres que le Ministère auquel il sera rattaché, et avec des organisations et institutions privées et publiques (syndicats, organisations professionnelles, Syvicol, etc.).

Aussi le CNE souhaite avoir une capacité autonome de publicité de ses avis et propositions. Cette publication autonome sera faite dans des délais considérés comme raisonnables après leur émission, afin de permettre aux destinataires de ses positions, une prise de connaissance de leur contenu avant qu'elles ne deviennent publiques.

La gestion du personnel doit être attachée au fonctionnement du CNE, tout comme les lieux mis à disposition pour son travail, devrait faire l'objet d'une gestion directement associée à son propre Bureau.

Le cadre global

Le CNE souhaite que son existence puisse être établie par une loi dédiée exclusivement à cet effet. Ceci serait en ligne avec les énoncés publics de l'organe chargé de défendre la voix de ceux qui n'en ont pas.

Dans un cadre plus élargi, le CNE considère que s'impose une révision du cadre légal des CCCI, cadre légal qui puisse établir via une participation plus démocratique à cet organe local d'importance majeure, la mise en œuvre du vivre-ensemble envisagée au Luxembourg.

Pour terminer, le CNE souhaite que les besoins et difficultés spécifiques des petites associations d'étrangers au Luxembourg soient pris en compte en créant une plateforme centralisée de publicité d'appels à projet(s) mise en avant par toutes les branches de l'administration publique.

Documents consultés :

- Groupe de travail sur la réflexion sur l'avenir du CNE : Proposition présentée à la réunion plénière du 3 avril 2019
- GT Futur du CNE: Mémo récapitulatif présenté à la réunion plénière du 30 juin 2021
- Avis des membres du CNE dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration
- Avis des institutions dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration
- Claude Gengler, De la nécessité absolue et urgente à réformer le CNE
- Christine Hugon, Recommandation pour le GT Futur du CNE
- Munir Ramdedovic, Avis concernant le nom du CNE
- BertoReijnders, CNE, quel genre d'avenir ?
- EricSjogren : Mission, vision, valeurs du CNE
- GT Programmes d'intégration du CNE : Avis, identification des besoins et pistes d'amélioration
- GT CCCI du CNE : Recommandation quant au fonctionnement, à la composition et aux missions des CCCI
- GT Bénévolat du CNE : Quelques pistes de réflexion sur la promotion du bénévolat au Luxembourg

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le CNE souhaite voir ses propositions prises en compte pour la valorisation de ses Avis au sein du Gouvernement et appliqué dans un cadre exécutif et législatif, faisant l'objet de publications mises à l'ordre des sessions parlementaires.

Les enjeux évolutifs de la problématique de l'intégration impliquent des réformes structurelles internes au sein des institutions élues au suffrage universel qui ne parviennent pas encore à établir un socle commun de l'égalité au bénéfice des diverses communautés de citoyennetés établies au Luxembourg. La différenciation de traitement évoquée dans les Avis précédents impliquerait un système référendaire et la révision générale des différentes strates du système électoral de l'ensemble de la société luxembourgeoise.

Dans un souci d'anticipation et de prévention de tensions sociales potentielles, les Avis préconisent clairement des réformes à intégrer au cadre législatif qui constitue un modèle d'exemplarité unique dans l'Union européenne de par la stabilité de sa politique d'intégration. Cette stabilité ne saurait reposer sur des formes subtiles de discriminations positives, tant pour les migrants, que pour les résidents de pays tiers. La spécificité du Luxembourg est de préserver cette même stabilité en se rapprochant d'un modèle de démocratie directe intégrant sans assimiler : l'uniformisation de son caractère multiethnique est paradoxalement la pierre angulaire, moteur du désir d'intégration, soumise à la condition du respect commun des valeurs du vivre-ensemble.

Les Avis incitent le CNE à réfléchir dorénavant sur la notion d'engagement citoyen, de citoyenneté active et de communauté citoyenne : pour rappel, les missions essentielles restant la création d'une nouvelle devise grand-ducale consensuelle : « intégration, citoyenneté, vivre-ensemble ».

Pour rappel, par intégration, le CNE entend un processus à double sens regroupant un ensemble de composantes socio-économiques permettant aux habitants d'exercer leurs droits tant dans la sphère privée de leur famille que dans la sphère publique de leur activité professionnelle.

Par citoyenneté, le CNE entend la conscience d'appartenance à une communauté nationale impliquant le respect des droits et obligations indispensables à l'intérêt général.

Par le vivre-ensemble, le CNE entend la préservation d'une société encadrant la potentialité de tensions socio-économiques et/ou culturelles et multiethniques menaçant l'équilibre juridique entre les communautés vivant au Luxembourg.

La préservation de l'originalité du modèle d'intégration repose sur une base socio-économique luxembourgeoise au PIB plus élevé que la moyenne des pays de l'UE : la redistribution de cette richesse économique est une des sources de la stabilité de ce même modèle, mais est-il pourtant durable et juste, satisfaisant et duplicable, compréhensible et accessible, exemplaire et viable ?

Si le Ministère de la Famille et de l'Intégration porte bien ses attributions, alors il s'agit désormais de faire concorder la notion anthropologique de famille luxembourgeoise au plan national avec toutes les populations qui la composent, avant que l'Intégration ne devienne une obligation administrative, dont les lourdeurs risqueraient de devenir contre-productives et rébarbatives aux yeux des nouveaux migrants et étrangers souhaitant s'installer au Luxembourg.

Enfin, d'un point de vue économique, les revers actuels de la finance internationale, et le durcissement général des procédures de contrôles bancaires ne pourront éternellement offrir aux migrants l'ensemble des privilèges offerts par le modèle d'intégration luxembourgeois. Comparé au reste des pays voisins de l'UE, pour que le Luxembourg reste attractif indépendamment du niveau de vie minimal offert, le CNE souhaite s'imposer comme un acteur clé de la réorganisation et de l'autonomisation de la société civile, car sans l'afflux régulier d'étrangers, que restera-t-il du pouvoir de l'économie luxembourgeoise ?

Néanmoins, le soutien à l'intégration active a augmenté significativement au sein de la population native et cette hausse peut s'expliquer par la diversification prononcée de la société luxembourgeoise. Toutefois, de manière surprenante, les Avis mettent également en évidence une augmentation très comparable du soutien à l'intégration des non-natifs.

Ces résultats peuvent s'expliquer par le fait que l'hétérogénéité actuelle de ces sociétés multilingues et multinationales incite tous les résidents à trouver un socle commun, cela entraînant un soutien plus prononcé à l'intégration active et moins d'attrait pour le multiculturalisme, y compris chez les résidents qui ont connu l'immigration.

Par ailleurs, la « non-reconnaissance » des diplômes de certains migrants qualifiés induit un manque de « reconnaissance sociale », entraînant un processus de déqualification sociale, interprété comme un manque de « réciprocité symbolique » de la part de la société d'accueil. Or, comme cela a été précisé, cette réciprocité est reprise autant comme indicateur « politique » dans la loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers que comme indicateur « conceptuel » dans la mesure où il s'agit d'une interaction entre des individus et une institution.

Il en va de même du travail. Bien que celui-ci soit constamment retenu comme un indicateur statistique fondamental, il est moins souvent cité ou abordé lors de la démarche qualitative. De fait, le travail procure un revenu et permet d'accéder à différentes « offres » d'intégration : logement, consommation, mobilité, reconnaissance et statut social.

L'importance accordée à la maîtrise des langues peut être expliquée par les mêmes processus. Alors que la langue est souvent retenue comme indicateur d'intégration, les personnes interrogées (migrants et société d'accueil) insistent toutes sur ce domaine.

La structuration du marché du travail conduit encore une fois à une certaine homogénéité linguistique, empêchant l'usage et l'apprentissage de la langue luxembourgeoise au travail, voire dans les loisirs (restaurant, etc...). Les pratiques et compétences linguistiques sont par contre très différentes entre la première et la seconde génération des migrants.

La nationalité également ne revêt pas l'importance qui lui est accordée par la société d'accueil ou en tant qu'indicateur « politique ». Il s'agit avant tout de considérations pratiques qui motivent les étrangers pour entrer dans un processus de naturalisation ou de double nationalité. Toutefois, la nationalité luxembourgeoise, surtout depuis l'instauration du principe de plurinationalité, donc de reconnaissance de l'identité culturelle de l'autre, et de droits de pleine citoyenneté conférés aux nouveaux Luxembourgeois, constitue un facteur d'intégration très positif parmi d'autres.

D'autres domaines ne sont pas du tout abordés : il en va ainsi de la santé, du logement, mais aussi de la participation politique - contrairement à l'importance marquée de la participation sociale à travers les associations - dont le manque d'« intérêt » peut être analysé, à l'instar de l'acquisition de la nationalité, comme un rattachement fragile à l'identité luxembourgeoise, dont le CNE propose de renforcer les fondements auprès de ces mêmes communautés associatives, dans le cadre d'un discours fédérateur et fondé sur la transmission des valeurs civiques du vivre-ensemble.

Ainsi, la mesure de l'intégration peut se faire de différentes manières : monitoring de l'intégration à l'aide d'indicateurs, compréhension des dynamiques de l'intégration par l'observation ou le recueil d'entretiens qualitatifs. Il devra inclure des indicateurs « policy-driven ». Par ailleurs, si la politique et les mesures d'intégration changent dans un futur proche, les indicateurs « policy-driven » devront également être modifiés.

Le CNE est donc, à l'image de son travail fourni jusqu'à aujourd'hui, une des clés de voûte de la stratégie demeurant à établir officiellement pour évaluer les effets concrets des protocoles d'intégration préconisés par les Avis précédents.

Approuvé par le Conseil National pour Étrangers, lors de la plénière du 15 septembre 2021.

Soumis par le Président du Conseil National pour Étrangers, Monsieur Ramdedovic Munir, au ministre compétent.

Signature :



Date : 28.09.2021