

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'Education des Adultes**
- 4. et modifiant le règlement grand-ducal du 3 août 2010 fixant les montants des droits d'inscription à payer de l'admission à un cours organisé par l'Institut national des langues.**

Avis du Conseil d'Etat

(8 avril 2011)

Le Conseil d'Etat fut saisi du projet de règlement grand-ducal sous rubrique par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 18 novembre 2010. Le texte du projet de règlement grand-ducal, qui était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles, a été élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Les avis de la Plate-forme « Migration & Intégration », de la Chambre des salariés, de la Chambre des Métiers, de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Conseil national pour étrangers furent communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement des 15 décembre 2010, 5 janvier 2011, 6 janvier 2011, 9 février 2011, 18 février 2011 et 9 mars 2011.

Le règlement à intervenir vise à organiser la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (ci-après: CAI) institué par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après: la loi).

Le règlement trouve sa base légale dans l'article 10 de la loi qui dispose que « les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration sont fixées par règlement grand-ducal ».

Selon l'article 9 de ladite loi, « le contrat d'accueil et d'intégration contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue

d'organiser et de faciliter son intégration. Il comprend, de la part de l'Etat, l'engagement d'assurer une formation linguistique et d'instruction civique ainsi que des mesures visant son intégration sociale et économique. L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociétale. Le contrat d'accueil et d'intégration est conclu pour une durée ne pouvant dépasser deux ans. »

L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après: l'OLAI) est chargé d'élaborer et de gérer un contrat type d'accueil et d'intégration (article 11 de la loi).

La loi précise en son article 8 que le CAI « est proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable ».

Tout étranger est libre d'accepter ou de refuser la proposition d'un CAI. Ainsi que le souligne la Plate-forme « Migration & Intégration » dans son avis, « le contrat ne vaudra que par son attractivité ». Toutefois, il y a lieu de rappeler que selon l'article 13 de la loi, « Les étrangers ayant signé le contrat d'accueil et d'intégration sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration. La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration. »

Pour apprécier le degré d'intégration, l'attestation nominative récapitulative des prestations prévue à l'article 22, alinéa 3 du projet est d'une utilité réelle.

Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs quelles furent les considérations qui ont décidé les auteurs du projet à ne pas inclure dans le cadre du règlement grand-ducal les mesures visant l'intégration économique des candidats signataires. Il est pourtant admis que l'accès sur le marché du travail, permettant la subsistance économique autonome, est le meilleur garant d'une intégration réussie. Dans la mesure où la loi exige un engagement de l'Etat à ce sujet, le Conseil d'Etat suppose que cet engagement se concrétisera néanmoins dans le CAI.

Dans l'exposé des motifs du projet (n° 5825) devenu la loi, les auteurs avaient souligné l'importance du nouvel instrument censé faciliter l'intégration des étrangers en promouvant le dialogue interculturel. Le Conseil d'Etat regrette que le contrat type visé à l'article 11 de la loi ne soit pas joint au dossier, même si le contenu du contrat ne doit pas figurer dans le règlement grand-ducal qui est appelé à fixer exclusivement les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat.

Il résulte de la lecture des articles 12, 21 et 30 du projet de règlement grand-ducal que seuls les cours d'instruction civique et la participation à la journée d'orientation seraient gratuits. Dans la mesure où, dès la signature du contrat, la participation aux cours de langue est obligatoire, le Conseil d'Etat estime que ces cours devraient également être offerts gratuitement. Une disposition afférente pourrait être incluse à l'alinéa 2 de l'article 4 (3 selon le Conseil d'Etat) et être libellée comme suit:

« La participation à toutes les prestations prévues au contrat est gratuite. »

Examen des articles

Intitulé

Au vu des observations qui sont faites à l'endroit des articles 4, 12, 21 et 30, l'intitulé sera libellé comme suit:

« Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions d'application et les modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration ».

Préambule

Le Conseil d'Etat note que le projet de règlement n'est pas accompagné d'une fiche financière prévue par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. La fiche financière n'était pas non plus jointe au projet de la loi de base au moment où l'avis du Conseil d'Etat y relatif était adopté le 20 mai 2008. Cette donnée permettrait pourtant de se faire une idée plus précise sur l'investissement en moyens humains et matériels que l'Etat entend mettre en œuvre afin de garantir l'accès au CAI au plus grand nombre de candidats potentiels.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} ne fait que reprendre le libellé de l'article 11 de la loi. Il y a dès lors lieu de l'omettre.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

L'article 2 reprend partiellement le libellé de l'article 8 de la loi tout en précisant que le CAI est proposé à l'étranger « âgé de 16 ans et plus ».

Selon l'alinéa 2 du même article, le CAI est proposé prioritairement à « l'étranger nouvel arrivant ». Le Conseil d'Etat approuve cette approche prudente qui peut se justifier si, comme il faut l'espérer, le CAI rencontrera un vif intérêt auprès du public visé. Elle ne doit toutefois pas mener à l'exclusion des étrangers ne tombant pas dans le groupe prioritaire. Les moyens à mettre en œuvre devraient dès lors être adaptés aux besoins.

Article 3

Selon cet article, le candidat signataire s'engage à participer à la formation linguistique, à la formation d'instruction civique et à une journée d'orientation.

Le règlement grand-ducal à prendre dans le cadre de l'article 32(3) de la Constitution ne peut pas réglementer les engagements à prendre par le candidat alors que pareille disposition va au-delà de la base légale figurant à l'article 10 de la loi.

L'article 3 est dès lors à omettre.

Article 4 (2 selon le Conseil d'Etat)

Cet article règle la durée et l'entrée en vigueur du contrat. La première phrase de l'article sous examen reproduit le quatrième alinéa de l'article 9 de la loi. Elle est dès lors à omettre.

Conformément aux développements figurant sous l'exposé des motifs, il y a lieu d'ajouter un alinéa 2 à cet article, libellé comme suit:

« La participation à toutes les prestations prévues au contrat est gratuite. »

Article 5 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article figure sous un chapitre II intitulé « *Séance d'information* ».

Ladite séance inclut, selon le libellé de l'article 5, un entretien administratif obligatoire et un entretien social facultatif.

Le Conseil d'Etat estime que la présence à la séance d'information ne peut être obligatoire dans la mesure où elle aura lieu avant la signature du contrat. Elle constitue par contre une étape préalable à l'admission au CAI et se situe dès lors dans le contexte de l'article 12 de la loi. Aux yeux du Conseil d'Etat, le « repérage linguistique » prévu à l'article 5(1) b) est destiné à permettre au candidat d'atteindre par les cours proposés un niveau de compétence supérieur dans une langue, voire un certain niveau dans la deuxième ou troisième langue proposée. Son intérêt ne se limite dès lors pas à assurer des cours aux personnes démunies des connaissances du niveau A.1.1 du Cadre européen commun de référence des langues.

Dans la mesure où le seul ministère mentionné dans le règlement en projet est le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, le Conseil d'Etat suggère de le désigner à travers le règlement en abrégé par « le ministère » plutôt que de recourir à l'acronyme rébarbatif « MENFP ».

Par ailleurs, l'entretien social prévu au point 2 de l'article devrait également figurer comme condition préalable à l'admission au CAI, au même titre que l'entretien administratif.

Le Conseil d'Etat propose de conférer à l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen le libellé suivant:

« La signature d'un contrat est précédée d'une participation du candidat à une séance d'information comprenant un entretien administratif et un entretien social. »

Il y a lieu de situer la dernière phrase du point 1 à la fin de l'article et de la libeller comme suit:

« A l'issue de la séance d'information, le candidat se voit soumettre le contrat qu'il lui est loisible de signer avec l'Etat. »

L'article sous examen se lira dès lors comme suit:

« **Art. 3.** La signature d'un contrat est précédée d'une participation du candidat à une séance d'information comprenant un entretien administratif et un entretien social.

L'entretien administratif comprend:

- a) une présentation générale du contrat par un auditeur administratif de l'OLAI;
- b) un repérage linguistique pour déterminer le profil linguistique du candidat à l'aide d'un outil élaboré par le Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle, ci-après « le ministère »;
- c) une orientation du candidat dans une formation linguistique tenant compte du niveau de compétence du candidat et adaptée à ses besoins personnels et/ou professionnels;
- d) la remise d'une feuille de route qui répertorie les dates et lieux des prestations à accomplir par le candidat.

L'entretien social permet au candidat d'aborder des questions d'ordre social ayant notamment trait à des difficultés relatives au contrat. »

Article 6 (4 selon le Conseil d'Etat)

Il y a lieu de remplacer l'abréviation « MENFP » par « le ministère ».

Article 7 (5 selon le Conseil d'Etat)

Selon cet article, « 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. »

Le Conseil d'Etat ne conçoit pas le caractère normatif de cet article. Dans la mesure où, selon l'article 22, alinéa 2, le contrat est respecté par le seul fait que le candidat accomplit les formations proposées, le libellé de l'article 7 est de nature à induire en erreur. Le « niveau atteint » à l'issue de la formation ne fait l'objet d'aucune évaluation. Il y a dès lors lieu de ne pas évoquer un niveau de compétence minimal « à atteindre ». Un tel libellé induirait à conclure qu'à l'issue des cours le candidat signataire devrait se soumettre à un examen des connaissances acquises, un examen qui déciderait de la réussite ou de l'échec du contrat. Tel n'est pas le cas.

L'article sous examen pourrait se lire comme suit:

« **Art. 5.** La formation vise à permettre au candidat signataire d'atteindre au minimum le niveau introductif A.1.1 du Cadre européen commun de référence pour les langues dans au moins une des trois langues officielles du Luxembourg. »

Article 8 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article renseigne des engagements à prendre par l'Etat à l'égard du candidat signataire. Ces engagements devraient être intégrés dans le contrat.

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen prévoit l'organisation de cours de « littératie » en cas de besoin.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la littératie est « l'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 »¹.

Sans vouloir douter de l'utilité d'un tel enseignement, le Conseil d'Etat aurait apprécié disposer de quelques renseignements sur le contenu concret de ladite formation et notamment sur les moyens didactiques auxquels l'OLAI entend recourir. Il se demande par ailleurs si un cours de littératie n'est pas synonyme du niveau A.1.1.

Article 10 (8 selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, la présence à au moins « 70% » des cours est obligatoire.

Il y a lieu d'écrire « soixante-dix pour cent » en toutes lettres.

Le Conseil d'Etat propose également de remplacer le terme équivoque « sanctionnée » par « attestée ».

Selon l'alinéa 2, les compétences acquises sont évaluées moyennant un bilan descriptif qui n'est pas un examen mais qui aura pour but de renseigner le candidat signataire sur le niveau de compétence atteint au cours de la formation.

Article 11 (9 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 12 (10 selon le Conseil d'Etat)

Dans la mesure où toutes les prestations offertes par l'Etat au candidat signataire seront gratuites, cet article devrait se lire comme suit:

« **Art. 10.** L'OLAI, le ministère et les prestataires conventionnés avec le ministère dispensent des cours d'instruction civique pour les candidats signataires ».

Articles 13 et 14 (11 et 12 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

¹ Cf. La littérature à l'ère de l'information - Rapport final de l'enquête internationale sur la littératie des adultes publié par l'OCDE en 2000.

Article 15 (13 selon le Conseil d'Etat)

Selon le libellé du paragraphe 2 de cet article, un cours programmé et prévu comme tel dans le contrat avec le candidat peut être reporté à une date ultérieure, à défaut de réunir un minimum de quinze inscriptions. Le Conseil d'Etat donne à considérer que l'Etat est tenu d'organiser les cours de manière à respecter ses engagements à l'égard des candidats signataires endéans la durée maximale du CAI qui est de deux ans.

Il y a lieu d'omettre le paragraphe 3 qui n'a pas d'utilité réelle. Par suite de la suppression de ce paragraphe, la subdivision de l'article en deux paragraphes devient également superflue.

Articles 16 et 17 (14 et 15 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 18 à 20 (16 à 18 selon le Conseil d'Etat)

Les articles du projet de règlement grand-ducal fournissent quelques renseignements sur l'organisation biannuelle d'une journée d'orientation. Le candidat signataire sera tenu d'assister à au moins une de ces journées au cours de la durée du CAI.

Article 21

Si la gratuité était admise pour toutes les prestations, par l'ajout d'un deuxième alinéa à l'article 5 (3 selon le Conseil d'Etat), cet article serait à omettre.

Article 22 (19 selon le Conseil d'Etat)

A l'alinéa 2 de cet article, il est fait référence à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal. Dans la mesure où l'article 3 serait à omettre selon le Conseil d'Etat, cet alinéa est à libeller comme suit:

« Le contrat est respecté dès lors que les prestations y convenues ont été accomplies par le candidat signataire. »

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article sous examen, l'attestation à délivrer par l'OLAI récapitulerait les prestations suivies « et les modalités de leur validation ».

Le Conseil d'Etat a des difficultés à saisir le sens de cet ajout, par ailleurs non commenté dans l'exposé des motifs, et il propose dès lors de l'omettre.

Article 23 (20 selon le Conseil d'Etat)

L'alinéa 1^{er} de cet article se lira comme suit:

« Le candidat signataire qui n'a pas accompli, pour un motif reconnu légitime par l'OLAI, les prestations convenues au contrat aux termes de sa durée peut souscrire un nouveau contrat avec l'OLAI. »

Le motif susceptible d'être reconnu comme étant légitime devra figurer au contrat.

Dans la mesure où, selon l'article 10 (8 selon le Conseil d'Etat) il suffit d'assister à 70% des cours, les causes justificatives admises dans le contexte du présent article devraient être interprétées restrictivement.

Articles 24 à 29 (21 à 26 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles ouvrent à l'OLAI l'accès aux données relatives aux nom, prénom, nationalité et adresse des citoyens de l'Union et des ressortissants des pays tiers.

La loi n'a prévu aucune base légale permettant à l'OLAI d'avoir accès aux données visées.

Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à ses observations figurant dans son avis du 20 mai 2008 (*doc. parl. n° 5825*⁴). Le projet de règlement sous avis renvoie au règlement du 26 septembre 2008 portant création des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et déterminant les données à caractère personnel auxquelles le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions peut accéder aux fins d'effectuer les contrôles prévus par la loi.

Or, l'article 138 de ladite loi limite l'accès aux fichiers y mentionnés au ministre ayant l'Immigration dans ses attributions et précise que l'accès a pour finalité « d'effectuer le contrôle visé à l'article 133 », à savoir la vérification des conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

Les données auxquelles l'OLAI devrait avoir accès sont *a priori* dépourvues d'un caractère sensible et répondent aux exigences légales et notamment à l'article 5(1)b). Elles sont nécessaires pour permettre à l'OLAI de remplir sa mission légale.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de demander à la Commission nationale pour la protection des données un avis de conformité à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, en vertu de l'article 32(3)e) de la même loi.

Article 30

Si le Conseil d'Etat était suivi dans sa proposition d'assurer l'accès gratuit à toutes les prestations à fournir par l'Etat, cet article serait à omettre.

Si l'article regroupant les dispositions modificatives d'autres règlements était maintenu, il devrait, en application des règles légistiques, figurer *in fine* du règlement.

Le paragraphe 1^{er} vise en fait à modifier l'article 8, alinéa 1^{er} (et non pas l'article 8, alinéa 2). Le paragraphe 3 vise à compléter l'article 4, alinéa 1^{er} du 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.

Il y aurait lieu de redresser ces erreurs.

Article 31

Selon cet article, « le contrat » fera l'objet d'une évaluation externe indépendante. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de l'évaluation d'un contrat individuel dont l'exécution consiste en la seule participation à des cours et formations. Une telle évaluation externe individuelle est impossible et entraînerait d'ailleurs un coût hors de proportion avec son intérêt. Une évaluation devrait porter, le cas échéant, sur la mise en œuvre de la globalité des contrats conclus en application des dispositions légales et réglementaires afférentes. Le Conseil d'Etat estime que le libellé de l'article reste particulièrement vague quant à la nature d'une telle évaluation. On y retrouve le même flou que celui qui entoure toujours à l'heure actuelle la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration.

Par ailleurs, le contenu de la disposition n'a pas de caractère normatif, et le Conseil d'Etat propose dès lors d'en faire abstraction.

Article 32 (27 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 avril 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder