

**Objet: Projet de règlement grand-ducal portant détermination des modalités de désignation des représentants des étrangers au Conseil national pour étrangers, ainsi que leur répartition par nationalités. (3829BJO)**

*Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration  
(12 mai 2011)*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objet d'adapter et de préciser les modalités de désignation des représentants des étrangers au Conseil National pour Etrangers ainsi que leur répartition par nationalité, actuellement définies dans le règlement du 29 mars 1955 portant détermination des représentants des étrangers au Conseil National des Etrangers, ainsi que leur répartition par nationalités.

\* \* \*

### **Remarques préliminaires**

A titre de remarque préliminaire, la Chambre de Commerce relève que la lettre de saisine datée du 12 mai 2011 se réfère à un projet de règlement grand-ducal, alors que l'intitulé du texte annexé mentionne « Avant-projet de règlement grand-ducal ».

Le présent règlement grand-ducal a pour objectif d'assurer une plus grande représentativité des étrangers au sein du Conseil National pour Etrangers, ci-après « le Conseil ».

La Chambre de Commerce rappelle que la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand - Duché de Luxembourg, ci-après « la Loi » a défini le cadre légal en matière d'intégration des étrangers séjournant légalement sur le territoire luxembourgeois et a créé le Conseil.

Conformément à l'article 19 alinéa 3 de la Loi, un règlement-grand-ducal, ci-après le « Règlement du 29 mars 1995<sup>1</sup> » fixe actuellement les modalités de désignation des représentants des étrangers ainsi que leur répartition par nationalité sur base de l'importance proportionnelle des diverses nationalités présentes au Luxembourg, tout en précisant que le nombre maximal de représentants par nationalité ne peut être supérieur à 3.

Selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal sous avis introduit deux modifications principales :

- l'abandon de la règle de la parité entre membres luxembourgeois et membres étrangers ;
- la prolongation de la durée du mandat des membres et du président de 3 à 5 ans.

Afin d'éviter toute confusion, la Chambre de Commerce tient en premier lieu à apporter une précision concernant la base légale à l'origine des modifications indiquées qui, selon elle est inexacte. Elle considère en effet qu'il revient non au présent projet de règlement grand-ducal mais à la Loi<sup>2</sup> d'avoir supprimé le principe de la parité qui présidait à la composition du Conseil entre

<sup>1</sup> Règlement du 29 mars 1955 portant détermination des représentants des étrangers au Conseil National des Etrangers, ainsi que leur répartition par nationalités.

<sup>2</sup> Articles 19 et 20

membres luxembourgeois et membres étrangers dans la loi du 27 juillet 1993<sup>3</sup>, abrogé par la Loi. Le même commentaire vaut en ce qui concerne la durée des mandats respectivement des membres et du président.

## Considérations générales

Par rapport au Règlement du 29 mars 1995, les principales modifications introduites dans le projet de règlement grand-ducal sous avis traduisent fidèlement les tendances récentes enregistrées dans le contexte des récents flux migratoires au Luxembourg en tenant compte, d'une part des dernières informations statistiques en matière de flux migratoires internationaux des grands axes définis par le gouvernement en matière d'intégration des étrangers, d'autre part.

La Chambre de Commerce constate que la nouvelle composition du Conseil consacre le principe d'un déséquilibre entre membres luxembourgeois et étrangers, davantage de représentants des étrangers (22) face à 4 représentants des organisations patronales, 4 représentants des organisations syndicales et 2 représentants de la société civile. D'emblée, elle soutient cette approche qui apporte une réponse favorable à un des défis majeurs de la société luxembourgeoise.

Ces modifications s'inscrivent tout d'abord au cœur du constat suivant lequel le Luxembourg reste un pays d'immigration. Ce constat confirme la place importante prise par les étrangers dans la société luxembourgeoise, laquelle n'est plus à démontrer. Au vu des dernières informations statistiques, il importait donc de retravailler le texte du Règlement du 29 mars 1995 afin de le rendre plus cohérent avec la réalité des flux migratoires actuels.

Tout comme en 2007, aujourd'hui encore la société luxembourgeoise est structurée sur le mode 60/40, c'est-à-dire 60% de population de nationalité luxembourgeoise et 40% de population de nationalité étrangère. Ainsi, selon les dernières données démographiques disponibles au moment de la finalisation du présent avis, la quote-part des étrangers dans la population luxembourgeoise a plafonné à 43,7% en 2009, pour ensuite redescendre légèrement sur la période 2010-2011<sup>4</sup>.

Les statistiques communiquées par l'Institut National de la Statistique de Luxembourg (STATEC) à l'issue du récent recensement de population<sup>5</sup> mené en 2011 dont les données ne seront rendues publiques qu'en 2012 ainsi que des études économiques récentes, précisent l'augmentation constante de la quote-part de ressortissants étrangers dans la composition de la population résidente au Luxembourg et, en particulier celle des ressortissants des pays tiers.

La Chambre de Commerce est convaincue de l'impact positif de la dynamique migratoire sur la cohésion sociale. Elle salue par conséquent la volonté des auteurs du projet de grand-ducal sous avis de réserver un écho favorable aux évolutions décrites ci-avant qu'elle interprète comme le signe manifeste d'une détermination visant à intégrer une partie toujours plus importante d'étrangers au Grand - Duché. Cette volonté a été traduite dans un certain nombre de lois et de règlements concernant l'immigration et l'action sociale en faveur des étrangers<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand - Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

<sup>4</sup> Statec, 2011

<sup>5</sup> Statec, Statnews n° 14/2011, 3/05/2011, page 2.

<sup>6</sup> En particulier,

- la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers.
- la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise surnommée « loi sur la double nationalité »;
- la loi du 27 janvier 2011 portant modification de 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. la loi électorale du 18 février 2003.

Le présent projet de règlement grand-ducal constitue par conséquent une étape supplémentaire du processus d'intégration des étrangers au Luxembourg. Il s'inscrit dans une perspective plus large visant à renforcer la participation des étrangers au débat démocratique.

Afin d'aboutir à une meilleure représentativité des étrangers au sein du Conseil, il donc a été tenu compte des caractéristiques et de la structure actuelles de la population étrangère résidente au Grand - Duché.

La Chambre de Commerce observe tout d'abord que la représentativité des étrangers au sein du Conseil tient compte en effet des populations issues des deux principales vagues d'immigration (fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et postérieure à la 2<sup>e</sup> guerre mondiale) et, plus récemment de celles issues de l'élargissement de l'Union européenne depuis 2003, marqué par l'entrée de 10 nouveaux Etats membres, principalement les pays de l'Europe centrale.

Elle approuve la modification introduite relative au nouveau critère retenu pour opérer la répartition des sièges des représentants. Le présent projet de règlement grand-ducal choisissant à l'avenir de faire une application ciblée du critère de la nationalité afin de tenir compte des récentes évolutions en pourcentage de la population résidente au Grand - Duché.

Si le critère de la pondération des sièges sur base de l'importance proportionnelle des diverses nationalités est maintenu, pour autant à l'avenir, la répartition des sièges sera opérée *« selon l'importance proportionnelle des diverses nationalités présentes dans la population de résidence »*.

La Chambre de Commerce estime qu'en valeur relative, l'augmentation sensible du nombre de représentants des pays tiers au sein du Conseil, comparée à celle des représentants des pays de l'Union européenne traduit fidèlement la réelle progression concernant la proportion d'étrangers résidents, en provenance de pays non membres de l'Union européenne.

Elle observe en premier lieu en ce qui concerne la représentativité des étrangers-résidents ressortissants des Etats de l'Union européenne, une baisse la représentativité des italiens (1 représentant au lieu de 2 actuellement), au profit d'un nombre de représentants plus élevé pour les français<sup>7</sup> (2 au lieu d'un seul actuellement). Ce changement est en ligne avec la représentation des principales nationalités étrangères au Grand - Duché dans la population résidente qui résulte des dernières analyses de flux migratoires. Celles-ci font apparaître une croissance de la quote-part des ressortissants portugais du double en pourcentage sur la période comprise entre 1981 et 2011 ainsi qu'une évolution remarquable de l'immigration française presque équivalente à l'immigration portugaise, sur la même période<sup>8</sup>.

La progression identique, sensible des représentants des ressortissants hors Union européenne se répercute également au niveau de l'attribution du nombre de membres effectifs et de membres suppléants.

L'axe central du présent projet de règlement grand-ducal vise les modifications au niveau de la répartition des étrangers au sein du Conseil. Celles-ci ont été opérées grâce aux mécanismes suivants :

- abandon du principe de nationalité en tant que critère exclusif de répartition, la répartition des sièges étant opérée en fonction de l'importance proportionnelle des diverses nationalités présentes dans la population de résidence. A l'exception d'un nombre limité de pays européens qui bénéficient d'un nombre fixe de représentants, la répartition des sièges de représentants s'effectue en fonction des suffrages obtenus ;

<sup>7</sup> Les chiffres récents publiés par le STATEC placent en effet les portugais en tête de l'excédent migratoire positif soit 7660 personnes (19 962 arrivées et 9 302 départs) représentant 28% de l'immigration nette totale, suivis des français (18,2%), des belges (6,2%) et des allemands (5,3%).

<sup>8</sup> Statec - Consultation du 2 août 2011

- augmentation du nombre total de représentants des étrangers au sein du Conseil, de 15 à 22 qui se traduit respectivement par une augmentation de 12 à 15 en ce qui concerne les pays membres de l'Union européenne et de 2 à 7, pour les pays hors Union européenne ;
- extension de la durée du mandat des représentants étrangers et du président du Conseil de 3 à 5 ans ;
- maintien de la parité entre membres effectifs et membres suppléants exclusivement au profit des représentants de l'Union européenne ;
- introduction du remplacement d'office du représentant effectif par le représentant suppléant, en cas d'incompatibilité de ce dernier ;
- précisions en ce qui concerne les modalités de remplacement des suppléants, le remplacement s'effectuant en fonction du rang des voix obtenues, jusqu'à épuisement.

En ce qui concerne les modalités de désignation des candidats (articles 8 à 11 et 27 à 31), et de constitution du bureau de vote (Article 12), le projet de règlement grand-ducal reprend à l'identique les dispositions prévues dans le Règlement du 29 mars 1995, à l'exception toutefois de quelques modifications :

- alignement des conditions d'éligibilité des représentants des étrangers au Conseil sur celles relatives aux élections législatives et communales ;
- réduction de l'âge minimum de 21 à 18 ans pour les représentants ;
- simplification des formes de publication d'appel au vote ;
- adoption du système du tirage au sort en cas de parité des voix entre candidats désignés par le vote ;
- extension des cas d'incompatibilités en ce qui concerne la durée des mandats aux représentants membres effectifs et suppléants: en cas de décès, de démission et d'acquisition de la nationalité, il est prévu de procéder au remplacement des candidats défailants - membres effectifs ou membres suppléants - dans l'ordre des voix obtenues, jusqu'à épuisement des candidatures. (Article 27)

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime que l'alignement des conditions d'éligibilité des représentants (des ressortissants des pays hors Union européenne) avec celles de la loi électorale, améliore la transparence du système électoral luxembourgeois.

En particulier que l'extension de la durée du mandat des représentants des étrangers de 3 à 5 ans, d'une part et l'introduction du régime du remplacement d'office des représentants des étrangers au sein du Conseil, en cas d'empêchement du membre effectif par le membre suppléant (le régime actuel prévoyant le remplacement pur et simple du membre suppléant désigné), constituent des évolutions favorables qui contribueront à garantir une meilleure continuité des travaux du conseil.

Elle approuve la modification qui, en cas d'égalité de voix entre les représentants proposés par les différentes associations en présence, vise à choisir le candidat par tirage au sort, plutôt que le candidat le plus âgé, considérant qu'il s'agit en effet d'une alternative plus démocratique que le système actuellement en vigueur. La Chambre de Commerce constate en effet que celle-ci est devenue une constante du système électoral luxembourgeois puisqu'à ce jour cette pratique est généralisée aux trois élections (législatives, européennes, communales), suite aux modifications de la loi électorale<sup>9</sup> en 2008, notamment celles-ci qui prévoyaient que le candidat le plus âgé était toujours proclamé élu. Plus récemment, la Proposition de loi<sup>10</sup> du 20 avril 2010 modifiant la loi électorale du 18 février 2003 et visant à promouvoir une représentation politique paritaire des femmes des hommes prévoit également de recourir à cette pratique.

---

<sup>9</sup> Loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée.

<sup>10</sup> Document parlementaire n° 6115

Comme par le passé, le projet de règlement grand-ducal reconnaît comme compétentes les associations habilitées à proposer des représentants des étrangers au ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, c'est à dire

- soit les associations ayant une activité sociale, culturelle ou sportive,
- soit les associations œuvrant à titre principal, en faveur des étrangers.

Enfin, la Chambre de Commerce relève une erreur de typographie à la troisième ligne de l'article 27. Elle suggère par conséquent de remplacer le libellé actuel

« .....la ministre ayant dans ses attributions l'Intégration..... », pour lire,

« .....le ministre ayant dans ses attributions l'Intégration ..... ».

Avec le présent projet de règlement grand-ducal, le gouvernement luxembourgeois complète la gamme des instruments juridiques dont il s'est doté afin de favoriser l'intégration des ressortissants étrangers résidents au Luxembourg.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce approuve le projet de règlement grand-ducal eu égard à son impact positif sur les politiques d'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

BJO/SDE