

N° 7403/03

Session ordinaire 2018-2019

**Projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA)
et portant modification de**

**1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et
l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**

**2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des
demandeurs de protection internationale et de protection
temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la
profession d'avocat**

Avis du Conseil d'État (26.4.2019)

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 29 avril 2019

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,



Projet de loi

**portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et
portant modification de**

**1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et
l'intégration des étrangers au Grand-Duché de
Luxembourg ;**

**2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des
demandeurs de protection internationale et de protection
temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991
sur la profession d'avocat**

Avis du Conseil d'État

(26 avril 2019)

Par dépêche du 4 février 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Famille et de l'Intégration.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des textes coordonnés de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg et de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, que le projet de loi sous examen vise à modifier.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 5 et 15 mars 2019.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, le Gouvernement entré en fonction à la suite des élections législatives du 14 octobre 2018 continuera ses efforts en matière de politique d'accueil et d'intégration à travers un ensemble de mesures qui « devront s'accompagner d'une réorganisation administrative motivée par le fait que les [demandeurs de protection internationale] doivent pouvoir s'adresser tout au long du traitement des demandes de protection internationale, et également pour tous les aspects de l'accueil comme l'hébergement et les autres conditions matérielles d'accueil à un seul interlocuteur, en l'occurrence au [m]inistre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions », les compétences en matière d'intégration restant du ressort du ministre ayant l'Intégration dans ses attributions. Dans cette perspective, les auteurs du projet de loi proposent de procéder à la réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, ci-après « OLAI », et à une répartition « quasiment mathématique » des compétences respectives tenant à l'accueil et à l'intégration entre les deux

ministères concernés. La réorganisation consiste en fait dans la suppression de l'OLAI et dans son remplacement par une structure comportant, d'une part, une nouvelle administration, à savoir l'Office national de l'accueil, ci-après « ONA », qui sera placée sous l'autorité du ministre ayant l'Asile dans ses attributions, et, d'autre part, les services du ministre ayant l'Intégration dans ses attributions.

Dans ce contexte, le Conseil d'État en est à se demander si cette approche « mathématique » visant la séparation des dimensions « accueil » et « intégration » qui, *a priori*, n'est principalement destinée qu'à mettre face aux demandeurs de protection internationale un interlocuteur unique, débouchera vraiment sur le résultat voulu. Les deux dimensions sont en effet étroitement liées. Dans l'exposé des motifs du projet de loi¹ qui est devenu la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, les auteurs soulignent ainsi que : « L'accueil des étrangers a une connotation très large, dans la mesure où il n'englobe pas seulement l'aide matérielle, y compris l'hébergement, accordée au demandeur de protection internationale. L'accueil vise l'ensemble des mesures d'information, d'orientation et de soutien, financier ou autre, destinées à définir les besoins des étrangers nouvellement installés et à faciliter leur insertion dans la société luxembourgeoise ». Les outils mis en place dans le cadre des politiques menées depuis – comme le contrat d'accueil et d'intégration et le Parcours d'intégration accompagné (PIA) qui est offert aux demandeurs de protection internationale afin de leur permettre un accès direct à la vie de la société dès leur arrivée et une première intégration pour ne citer que ces instruments – soulignent encore cette étroite imbrication. La réunion des aspects accueil et intégration des politiques à mener sous le toit d'une même administration technique, en l'occurrence l'OLAI, semble ainsi faire du sens. Le Conseil d'État aura, dans la suite du présent avis, l'occasion de revenir aux difficultés qu'il y a de démêler les deux politiques. En outre, la disparition de cette administration au profit du nouvel ONA et des services du ministère chargé de la politique d'intégration risque de diminuer la visibilité qui a été donnée jusqu'ici à la politique d'intégration. Par conséquent, le Conseil d'État persiste à croire qu'il serait indiqué de maintenir la structure actuelle, et cela d'autant plus que l'exposé des motifs du projet de loi ne fait pas état de difficultés majeures au niveau de son fonctionnement.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Le Conseil d'État suggère une formulation légèrement différente de celle choisie par les auteurs du projet de loi pour les articles 1^{er} et 2 et propose par ailleurs de fusionner les deux dispositions. Le texte se lirait dès lors comme suit :

« Il est créé une administration dénommée Office national de l'accueil, ci-après « ONA », qui est placée sous l'autorité du ministre ayant l'Asile dans ses attributions, ci-après « ministre ».

¹ Projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (doc. parl. n° 5825, p. 13).

Elle est dirigée par un directeur qui assume les fonctions de chef d'administration au sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. »

La formule utilisée, à travers le renvoi à la notion de chef d'administration, permet d'asseoir l'autorité du directeur sur le personnel en le dotant des pouvoirs que le statut général des fonctionnaires de l'État confère au chef d'administration.

Article 3

L'article 3 a pour but de définir les missions de l'ONA.

Le paragraphe 1^{er} reprend pour partie les dispositions de l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Les termes « étrangers nouveaux arrivants » sont toutefois remplacés par les termes « demandeurs de protection internationale ». Ce changement de terminologie implique que l'ONA ne sera dorénavant compétent que pour organiser l'accueil de ressortissants d'un pays tiers ou d'apatrides ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise². Les missions ayant trait à l'intégration relèveront, quant à elles, des compétences du ministre ayant l'Intégration dans ses attributions.

La collaboration avec les instances des pays d'origine, prévue à l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2008, ne figure plus dans le texte du projet de la loi portant création de l'ONA. Cette précision est toutefois maintenue à l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2008, telle que modifiée par le projet de loi sous avis. Il en découle que, en ce qui concerne la politique d'accueil, le ministre ayant l'Asile dans ses attributions sera seul compétent pour cette collaboration, l'ONA étant, de son côté, limité à la collaboration avec les instances européennes et internationales, distinction qui ne s'ouvre pas avec la clarté de l'évidence au Conseil d'État.

Le paragraphe 2 est inspiré de l'article 4 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Le terme « étrangers » est remplacé par les termes « demandeurs de protection internationale, [de] réfugiés et [de] personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ». En ce qui concerne la définition des missions du futur ONA, le Conseil d'État propose de les formuler de façon directe et de dire que « L'ONA a pour mission de : [...] ». Le Conseil d'État note encore que le texte proposé gagnerait en clarté par la définition plus précise de certains des concepts qui y sont utilisés comme ceux d'« organismes » (deuxième tiret) et d'« instances compétentes » (troisième tiret).

Le paragraphe 3 établit un régime d'aide au profit des ressortissants de pays tiers et reprend l'article 5 de la loi précitée du 16 décembre 2008, tout en remplaçant le terme « étrangers » par les termes « ressortissants de pays tiers tels que définis par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ». La loi précitée du 29 août 2008

² La demande de protection internationale est définie par l'article 2, lettre b), de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire comme suit : « la demande de protection présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente loi et pouvant faire l'objet d'une demande séparé ».

définit, à l'article 3, lettre c), le ressortissant de pays tiers comme « toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation ». Le soutien ponctuel en question peut dès lors être accordé non seulement aux demandeurs de protection internationale, mais, de manière générale, à tout ressortissant de pays tiers. Le Conseil d'État, pour sa part, s'interroge sur les motifs qui ont amené les auteurs du projet de loi sous avis à élargir, sur ce point précis, le champ d'application du texte en projet aux ressortissants de pays tiers dans leur ensemble au lieu de le limiter aux demandeurs de protection internationale. Cette démarche semble en tout cas être en contradiction avec la mission de l'ONA qui, selon l'article 3 du projet de loi, se limite à l'accueil des seuls demandeurs de protection internationale. Le commentaire des articles joint au projet de loi ne donne malheureusement pas d'éclaircissements supplémentaires sur ce point.

Plus substantiellement, il convient de noter que ce régime d'aides ponctuelles relève des matières réservées à la loi en vertu des articles 11, paragraphe 5 (lutte contre la pauvreté), 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution. Le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat³. Dans les matières en question, l'exécutif ne saurait prendre l'initiative et être autorisé à apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. Cela dit, pour mettre en place un dispositif conforme tant aux principes constitutionnels qui régissent la matière qu'à l'application que la Cour constitutionnelle en a faite dans ses arrêts récents, il suffit que la loi détermine les éléments essentiels de la matière, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir exécutif⁴. La disposition sous avis établit un régime d'aides au profit des ressortissants de pays tiers, sans toutefois déterminer de façon suffisamment précise le montant maximal des soutiens à allouer ainsi que les conditions et les critères applicables pour pouvoir en bénéficier. Le texte ne correspond dès lors pas aux principes que le Conseil d'État vient de rappeler. Toujours dans ce même contexte, en ce qui concerne la façon dont le législateur doit encadrer l'exécutif dans les matières réservées à la loi, le Conseil d'État relève encore le flou qui entoure la notion de « cas exceptionnels et dûment motivés », mise en avant pour encadrer le pouvoir que l'ONA sera appelé à exercer, ainsi que la marge d'interprétation qui en résulte pour l'administration et le risque d'une application arbitraire de la loi qui en découle⁵. La future loi devra ainsi définir non seulement les éléments

³ Avis du Conseil d'État n° 50.564 du 3 juin 2014 sur le projet de loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (doc. parl. n° 6670⁴, p. 10) et n° 51.258 du 24 mai 2016 sur le projet de loi ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (doc. parl. n° 6854³, pp. 19 et suiv.).

⁴ Cour const., arrêts du 2 mars 2018, n°s 132/18 et 133/18 (Mém. A – n°s 196 et 197 du 20 mars 2018).

⁵ Avis du Conseil d'État n° 50.564 du 3 juin 2014 sur le projet de loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (doc. parl. n° 6670⁴, p. 10), n° 51.012 du 20 octobre 2015 sur le projet de loi relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (doc. parl. n° 6775³, p. 5) et n° 52.102 du 20 mars 2018 sur le projet de loi relatif au Revenu d'inclusion sociale et portant modification 1. du Code de la Sécurité sociale 2. du Code du travail 3. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 4. de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ; 5. de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre

essentiels du dispositif en tant que tels, mais le faire avec une précision permettant d'écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu dans le chef de l'administration. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au dispositif proposé qui ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

Une solution aux problèmes soulevés par le Conseil d'État consisterait dans la définition par la loi d'un cadre comportant les éléments essentiels du dispositif pour les soutiens à allouer, cadre dont les modalités d'application seraient ensuite fixées au niveau d'un règlement grand-ducal, de façon à aboutir à un mécanisme répondant aux principes sous-jacents à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, aux termes duquel « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

Article 4

L'article sous revue, qui prévoit que le ministre adresse un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale ainsi que sur le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés, reprend l'article 7 de la loi précitée du 16 décembre 2008, tout en l'adaptant au champ d'action de l'ONA. Dans son avis du 20 mai 2008 relatif au projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg⁶, le Conseil d'État a suggéré aux auteurs d'omettre l'article en question au motif « qu'il n'est nul besoin d'une disposition législative spécifique pour permettre l'élaboration d'un tel rapport, de préférence par le Gouvernement, à l'adresse de la Chambre des députés [...] » et « que l'établissement d'un rapport gouvernemental quinquennal, à côté du rapport d'activité annuel obligatoire pour tous les ministres, ne présente *a priori* aucune plus-value ».

D'après l'alinéa 2, l'ONA est « habilité » à faire appel aux administrations de l'État, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.

Le Conseil d'État estime, pour sa part, qu'il serait indiqué de renoncer à conférer ce pouvoir exorbitant au responsable de l'ONA, étant donné que cette collaboration, certes souhaitable, entre les administrations concernées devrait relever du jeu normal des relations entre les administrations et les services⁷.

Dans la même perspective, lorsqu'il avait été confronté à la proposition de donner un tel pouvoir à un ministre par rapport au personnel

établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 6. de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (doc. parl. n° 7113¹⁰, pp. 8 et suiv.).

⁶ Avis du Conseil d'État n° 47.916 du 20 mai 2008 sur le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (doc. parl. n° 5825⁴, p. 8).

⁷ Voir dans le même sens l'avis du Conseil d'État n° 50.724 du 15 juillet 2016 sur le projet de loi relative - au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage ; - au courtage et à l'assistance technique ; au transfert intangible de technologie ; - à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains États, régimes politiques, personnes, entités et groupes (doc. parl. n° 6708⁵).

d'administrations ne relevant pas de son autorité, le Conseil d'État a donné à considérer que, d'un point de vue hiérarchique, les agents d'administrations autres que celles qui sont placées sous sa tutelle ne sont pas tenus de prêter leur concours au ministre. Et d'ajouter qu'il en est de même, à plus forte raison, pour les agents des communes et des établissements publics, et que le ministre peut tout au plus demander le concours de ces agents⁸.

S'il était décidé de maintenir le dispositif proposé, l'alinéa 2 sous avis serait à reformuler comme suit :

« Le directeur de l'ONA peut, dans l'intérêt de l'exécution des missions de son administration, demander leur concours aux administrations de l'État, aux administrations communales et aux établissements publics. »

Article 5

L'article 5 étend le mécanisme d'allocation d'aides financières, qui est prévu aux articles 14 et 15 de la loi précitée du 16 décembre 2008 en faveur des communes et d'organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 de la même loi, aux communes et organismes nationaux impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'article 3 de la loi en projet. Le Conseil d'État note le changement de terminologie, les « organismes » de la loi précitée du 16 décembre 2008 devenant des « organismes nationaux », sans que ce glissement dans la terminologie ajoute vraiment à la précision de la norme. Le Conseil d'État invite les auteurs du projet de loi à expliciter l'objectif poursuivi en l'occurrence et à mieux cerner le champ du dispositif proposé. Il en est de même de l'introduction de la notion d'« implication » dans la réalisation de la mission, prévue à l'article 3, qui permettra aux communes et aux organismes « nationaux » d'accéder aux aides financières prévues. Le Conseil d'État relève que dans la loi précitée du 16 décembre 2008, l'OLAI exerce sa mission « conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile », cette configuration ne réapparaissant plus dans la loi en projet, du moins en ce qui concerne l'ONA. Ici encore, ce glissement dans la terminologie ne fait l'objet d'aucune explication de la part des auteurs du projet de loi. Le Conseil d'État demande dès lors de remplacer le concept d'« implication » par un concept plus précis permettant, ici encore, de mieux délimiter le champ des aides financières qui seront allouées.

Plus substantiellement, le Conseil d'État relève ici encore que la matière qui est couverte en l'occurrence rentre dans la catégorie de celles qui sont réservées à la loi en vertu des articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution⁹. Comme il l'a fait à l'endroit de l'article 3, le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat¹⁰.

⁸ Voir également l'avis n° 47.546 du Conseil d'État du 21 décembre 2007 relatif au projet de loi sur la jeunesse (doc. parl. n° 5685⁵).

⁹ Voir les avis du Conseil d'État n° 52.332 du 15 décembre 2017 sur le projet de loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique (doc. parl. n° 7169¹) et n° 52.352 du 15 décembre 2017 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif (doc. parl. n° 7173³).

¹⁰ Voir les avis du Conseil d'État n° 50.564 du 3 juin 2014 sur le projet de loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (doc. parl. n° 6670⁴) et n° 51.258 du 24 mai 2016 sur le projet de loi ayant pour objet 1. le renouvellement des

Dans les matières en question, l'exécutif ne saurait prendre l'initiative et être autorisé à apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. D'un autre côté, il suffit que la loi détermine les éléments essentiels de la matière, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir exécutif¹¹. En l'occurrence, des éléments substantiels du dispositif se situent en dehors du cadre tracé par la loi et sont relégués à une convention que le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'État. Ainsi, le type de la participation financière de l'État sera déterminé dans la convention (article 14, alinéa 3, lettre b)). De même, les moyens de contrôle et de sanction que l'État aura à sa disposition figureront dans la convention. À l'alinéa 5, il est ensuite précisé que la participation de l'État sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte de l'article 5 qui ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

Une solution aux problèmes soulevés par le Conseil d'État consisterait, comme pour le dispositif figurant à l'article 3, dans la définition par la loi d'un cadre comportant les éléments essentiels du dispositif pour les soutiens à allouer, cadre dont les modalités d'application seraient ensuite fixées au niveau d'un règlement grand-ducal, lequel pourrait servir de base à la conclusion des conventions entre l'État et les bénéficiaires d'une participation financière, et cela afin d'aboutir à un mécanisme répondant aux principes sous-jacents à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, précité.

Article 6

L'article 6 autorise le Gouvernement à participer à la construction ou à l'aménagement de structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes nationaux. Il reprend, dans sa substance, l'article 16 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Le Conseil d'État note, ici encore, un glissement dans la terminologie utilisée en ce sens que la notion d'« organismes publics » est remplacée par celle d'« organismes nationaux », sans que les auteurs du projet de loi s'en expliquent.

Le Conseil d'État s'interroge, ensuite, sur la plus-value de la disposition proposée. Elle ne saurait en effet servir de fondement au cofinancement par l'État de la construction ou de l'aménagement d'une structure d'hébergement pour demandeurs de protection internationale. Le Conseil d'État rappelle, d'abord, que les autorisations à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'État au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution, doivent faire l'objet d'une loi spéciale et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières. Le Conseil d'État renvoie à son avis concernant le projet de loi n° 7248 :

« L'objectif principal du projet de loi sous examen consiste dans une autorisation à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'État au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution. D'après l'article 99 de la Constitution, une autorisation à cet effet doit être conférée par

régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (doc. parl. n° 6854³).

¹¹ Cour const., arrêts du 2 mars 2018, n°s 132/18 et 133/18 (Mém. A – n°s 196 et 197 du 20 mars 2018).

une loi spéciale, par opposition à une loi générale. Il en résulte que les autorisations doivent faire l'objet d'une loi particulière et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à ses observations dans son avis du 8 mars 2016 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) et modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable au Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre. »¹²

Le même raisonnement s'impose pour les charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice, charges qui doivent être couvertes par une loi spéciale (article 99, cinquième phrase, de la Constitution).

En ce qui concerne les engagements financiers se situant en dessous du seuil précité, ils seront couverts par la loi budgétaire annuelle.

Même si les auteurs du projet de loi devaient estimer que le texte qu'ils proposent comporte une plus-value, le Conseil d'État se devrait de constater que ce texte ne correspond pas aux exigences de l'article 99 de la Constitution. Il note qu'en l'occurrence, la participation pourra atteindre 100 pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement. Compte tenu de la nature des engagements que l'État sera, le cas échéant, appelé à prendre, le dispositif couvert par la disposition relève des matières réservées à la loi en vertu de l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice). Il en découle que les éléments essentiels du dispositif doivent être intégrés dans la loi. La mise en place d'un dispositif de cofinancement pouvant atteindre, sans autre précision, 100 pour cent ne suffit pas à ce principe. Il engendrerait en effet, dans un domaine qui relève des matières réservées à la loi, un risque d'arbitraire, le pouvoir exécutif étant totalement libre de déterminer le montant de sa participation. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue et exiger sa suppression. Il suggère aux auteurs du projet de loi de l'intégrer, le cas échéant, sous la forme d'un dispositif ne conférant pas une autorisation d'engager financièrement l'État, dans les missions de l'ONA. L'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, pourrait prêter son cadre pour une telle précision.

Article 7

L'article 16, paragraphe 1^{er}, prévoit les dispositions désormais classiques organisant le cadre du personnel de la nouvelle administration. Il ne donne pas lieu à observation.

Il en est de même pour le paragraphe 2 qui définit la procédure de nomination du directeur.

¹² Avis du Conseil d'État n° 52.707 du 17 juillet 2018 concernant le projet de loi relative au financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois et portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois (doc. parl. n° 7248³, p. 2).

Article 8

La nécessité de préciser que la référence à l'ancien OLAI s'entend comme référence au nouvel ONA n'est donnée que s'il y a un enjeu de sécurité juridique.

Le Conseil d'État note que le texte proposé risque toutefois d'être problématique vu que les missions de l'actuel OLAI ne seront pas transférées en bloc vers l'ONA, mais seront réparties sur deux entités. Il se pourrait donc que la législation actuellement en vigueur comporte encore des mentions de l'OLAI combinées à des attributions qui, à l'avenir, seront du ressort des services du ministère chargé de l'Intégration. Dans la mesure où les auteurs du projet de loi n'auront pas pris le soin de modifier ces dispositifs à travers le projet de loi sous rubrique, l'article 8 fera que ces attributions basculeront vers l'ONA, ce qui n'est pas l'objectif poursuivi. Dans l'attente d'explications répondant aux questions qui viennent d'être soulevées, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel à l'égard de la disposition sous avis qui risque d'être source d'insécurité juridique.

En ce qui concerne l'exclusion de l'article 29 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire du champ de la disposition sous revue, le Conseil d'État est d'avis qu'elle est inutile. Il s'agit en effet d'une disposition qui autorise le ministre compétent à procéder au renforcement des cadres du personnel de l'OLAI par dérogation au *numerus clausus* de l'exercice budgétaire 2016 et qui a dès lors épuisé ses effets.

Indépendamment des considérations qui précèdent, le Conseil d'État propose de libeller la disposition sous revue comme suit :

« Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil. »

Article 9

L'article 9 apporte un certain nombre de modifications à la loi précitée du 16 décembre 2008 afin de tenir compte du fait que la loi en question ne couvrira plus à l'avenir que le volet « intégration des étrangers » et de la suppression de l'OLAI, ses missions relatives à l'intégration des étrangers étant à l'avenir directement exercées par le ministre compétent.

En ce qui concerne les points 1° et 2°, les auteurs du projet de loi y procèdent à une modification du titre de la loi précitée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg et du titre du chapitre 1^{er} de la même loi. Pour éviter de remettre en cause la pérennité des renvois, une telle démarche est en principe déconseillée. En l'occurrence, les modifications substantielles, qu'il est envisagé d'apporter à la loi précitée du 16 décembre 2008, ont toutefois pour conséquence que l'intitulé de celle-ci ne concorde plus avec le dispositif, ce dernier se trouvant amputé de l'ensemble du volet « accueil », de sorte qu'une adaptation de l'intitulé est justifiée, voire même indiquée.

En ce qui concerne le texte figurant sous le point 3°, il est destiné à remplacer l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Les auteurs du

projet de loi se sont contentés de transférer la mission essentielle de l'OLAI, à savoir la facilitation du processus d'intégration des étrangers et la mise en œuvre des moyens y afférents vers le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions. En conséquence, le texte sous avis confère à un membre du Gouvernement des missions qui sont actuellement exercées par une administration technique. Le Conseil d'État note en outre le caractère peu normatif de la disposition qui se limite à décrire le champ de la politique d'intégration, que l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères confie au ministre dont il est question en l'occurrence, en mettant en avant, au passage, la lutte contre les discriminations comme un élément essentiel de cette politique. Si les auteurs du projet de loi envisageaient d'organiser en détail le service, qui au niveau du ministère de la Famille couvre le domaine de l'intégration, il y aurait lieu de procéder par la voie d'un arrêté grand-ducal que le Grand-Duc prendra en vertu des pouvoirs qui lui sont réservés par l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Le Conseil d'État relève encore qu'à l'occasion du transfert des attributions de l'OLAI vers les services du ministère concerné, l'organisation de l'aide sociale visée par l'article 3, alinéa 2, de la loi précitée du 16 décembre 2008, n'est pas reprise, alors que l'article 1^{er}, alinéa 2, de la même loi continuera à faire référence à l'article 3, alinéa 2, dans la mesure où il y est question d'aide sociale. Le projet de loi serait à revoir sur ce point.

Les points 4° et 5° ne donnent pas lieu à observation, le Conseil d'État se limitant à relever le caractère très technique de la mission attribuée par le point 5° au ministre.

Le point 6°, qui vise à remplacer l'article 7 de la loi précitée du 7 décembre 2008, est la copie conforme de l'article 4 du projet de loi. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant cette dernière disposition.

Les missions que le ministre compétent se voit attribuer à travers l'article 11 de la loi précitée du 16 décembre 2008, tel que cet article est reformulé par le point 7° du projet de loi, sont ici encore de nature très technique, et cela même si les auteurs du projet de loi ont pris le soin de préciser que le ministre « fait » établir un contrat type d'accueil et d'intégration. À lire la suite du texte, il lui revient en effet directement l'obligation d'assurer la gestion du contrat et de prendre les mesures nécessaires pour encourager les étrangers à conclure un tel contrat. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant le point 3°. Il note que l'intitulé du contrat inclut toujours la dimension accueil ce qui, *a priori*, peut sembler contradictoire avec la démarche qui est à la base du projet de loi dont une des visées est précisément de séparer les aspects accueil et intégration et de gommer la composante « accueil » jusque dans l'intitulé de la loi de base. La question se pose alors de savoir s'il n'est pas indiqué de renommer le contrat en question, qui est proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable, en contrat d'intégration tout court. Le constat que le Conseil d'État vient de faire souligner, si besoin en était, les difficultés de séparer les aspects accueil et intégration dans le domaine sous revue. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales formulées en introduction au présent avis.

La disposition figurant au point 8° remplace, à l'article 12 de la loi précitée du 16 décembre 2008 qui concerne l'évaluation des compétences linguistiques de la personne concernée en amont de la conclusion d'un contrat d'accueil et d'insertion, l'OLAI par le ministre ainsi que le ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions. Le Conseil d'État renvoie, encore une fois, à ses observations concernant le point 3°. Il attire en outre l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que la disposition sous revue, comme d'ailleurs celle qui est modifiée, se réfère au concept d'insertion au lieu de celui d'intégration.

Les points 9° et 10° ne donnent pas lieu à observation.

Au point 11°, il est superflu de modifier l'article 20 de la loi précitée du 16 décembre 2008 pour préciser que le ministre compétent peut désigner un agent qu'il délègue. Le ministre peut toujours se faire représenter. Par ailleurs, c'est à lui seul qu'il incombe d'assurer les relations avec le Gouvernement.

Le point 12°, qui abroge un certain nombre d'articles de la loi précitée du 16 décembre 2008, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 10

Sans observation.

Article 11

L'article sous revue prévoit des dispositions transitoires applicables au personnel occupé auprès de l'OLAI au moment de la disparition de celui-ci. Le but du dispositif proposé est, d'abord, de définir un cadre pour la répartition du personnel concerné entre les services du ministère qui reprend le volet « intégration » et l'ONA (paragraphe 1^{er}) et, ensuite, de garantir les droits acquis du personnel actuellement en place (paragraphe 2 et 3).

Au paragraphe 1^{er}, il est proposé de remplacer les termes « au sein » par les termes « dans le cadre du personnel », à l'instar d'autres textes en la matière. Il est en outre proposé de reformuler la disposition de façon à clairement faire ressortir le fait que la reprise du personnel concerné dans le cadre de l'Administration gouvernementale est accompagnée d'une affectation au Ministère de la famille. Le Conseil d'État suggère dès lors de reformuler ce paragraphe comme suit :

« (1) Le personnel de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration est repris dans le cadre du personnel de l'Administration gouvernementale, avec affectation au Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région, ou de l'Office national de l'accueil. »

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer le bout de phrase « et pour autant que l'application de cette disposition ne soit plus favorable » par « et dans la mesure où l'application de cette disposition est plus favorable ». Au paragraphe 3, la référence à l'ancienne législation est insuffisamment précise. En dépit du fait que la loi en question a été abrogée, il conviendrait de se référer « aux anciennes dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de

l'État », comme le fait l'article 44 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions des modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. À titre d'alternative, les auteurs du projet de loi pourraient se référer directement aux dispositions de l'article 44, paragraphe 3, de la loi précitée du 25 mars 2015, pour dire que ces dispositions restent applicables aux bénéficiaires des anciens grades de substitution et pour préciser que le nombre de ces bénéficiaires n'est pas pris en considération pour déterminer le nombre limite fixé par l'article 16 de la loi précitée du 25 mars 2015, ce qui constitue une dérogation par rapport au dispositif mis en place en 2015. Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Article 12

L'article sous avis est superfétatoire et, partant, à supprimer, étant donné que les références sont considérées comme étant dynamiques. Elles sont donc modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte modifiant l'intitulé auquel il est fait référence.

Article 13 (article 12 selon le Conseil d'État)

L'article 13, qui a trait à l'intitulé abrégé de la future loi, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 14 (article 13 selon le Conseil d'État)

L'article 14 fixe l'entrée en vigueur de la future loi au 1^{er} mai 2019, et cela afin de la faire coïncider avec celle de la loi sur le budget de l'État de l'exercice 2019. Vu que le projet de loi sous revue ne sera probablement pas adopté par la Chambre des députés dans les délais envisagés par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État propose soit de faire abstraction de la disposition figurant à l'article 14, soit de prévoir une date qui tienne compte des délais nécessaires pour l'évacuation du projet de loi par la Chambre des députés.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il est à noter que les énumérations sont introduites par un deux-points. Au point 2°, il y a lieu de recourir à l'intitulé de citation prévu à l'article 30 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire. Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre par un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Il y a lieu de supprimer le terme « dénommé » aux deux occurrences en écrivant « , ci-après « ONA » » et « , ci-après « ministre » ».

Article 3

Au paragraphe 2, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°...).

Au paragraphe 2, premier tiret, il y a lieu d'écrire « loi précitée du 18 décembre 2015 ».

Au troisième tiret du même paragraphe, la locution « ensemble avec » est un germanisme qu'il convient de remplacer par le terme « avec ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Au paragraphe 3 il convient d'écrire :

« [...] des ressortissants de pays tiers tels que ces ressortissants sont définis par [...] ».

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Chambre des députés » avec une lettre « d » minuscule.

Article 6

Il convient d'écrire « 100 pour cent ».

Article 7

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « Le directeur de l'ONA est nommé [...] ».

Il est, par ailleurs, suggéré de reformuler le paragraphe 3 comme suit :

« Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut général des fonctionnaires de l'État, les conditions particulières de promotion du fonctionnaire ainsi que de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires sont déterminées par règlement grand-ducal. »

Article 9

Au point 2°, à la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « chapitre 1^{er} » avec une lettre « c » minuscule.

Au point 3°, il convient de supprimer les termes « appelé le » en écrivant « ci-après « ministre » ».

Au point 5°, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À l'article 6, alinéa 1^{er}, les termes « L'OLAI est chargé d'établir » sont remplacés par les termes « Le ministre établit » ; ».

Le point 10° est à reformuler comme suit :

« 10° À l'article 19, alinéa 2, quatrième tiret, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du département de l'intégration du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région » ; ».

Au point 11°, lettre c), il y a lieu de remplacer les termes « du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, département

de l'Intégration » par les termes « du département de l'intégration du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région ».

Article 10

Il convient de recourir à l'intitulé de citation prévu à l'article 30 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Article 13

Le Conseil d'État suggère aux auteurs de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 12.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 13 votants, le 26 avril 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu