

Projet de loi

portant

- 1° mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile ;**
- 2° modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;**
- 3° modification de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;**
- 4° modification de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
- 5° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire**

Avis du Conseil d'État

(3 avril 2026)

En vertu de l'arrêté du 14 janvier 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, de la loi modifiée du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, le texte de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, un tableau de concordance entre la directive à transposer et le projet de loi sous avis, le texte des règlements européens qui composent le pacte européen sur la migration et l'asile, une fiche financière, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis du Tribunal administratif, du Conseil national de la justice, de la Cour administrative, du Groupement des magistrats luxembourgeois et de l'association sans but lucratif Médecins du Monde ont été communiqués au Conseil d'État en date du 11 mars 2026.

Les avis du procureur général d'État et du procureur d'État de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 13 et 18 mars 2026.

Considérations générales

L'objectif principal du projet de loi sous revue réside dans l'adoption, en droit national, des mesures nécessaires à l'application du pacte européen sur la migration et l'asile que le Conseil de l'Union européenne a adopté en date du 14 mai 2024. Ce pacte est composé d'un ensemble de règlements de l'Union européenne ainsi que d'une directive.

Le projet de loi assure, en premier lieu, l'exécution du règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, ci-après « règlement (UE) 2024/1356 ». Ce texte vise à renforcer le contrôle préalable des ressortissants de pays tiers relevant du filtrage, notamment par des vérifications d'identité, de sécurité, de santé et de vulnérabilité, avant leur orientation vers la procédure appropriée.

Le projet de loi procède ensuite à l'adaptation du droit interne aux exigences du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, ci-après « règlement (UE) 2024/1348 ». Ce règlement a pour objet d'harmoniser et d'unifier les règles procédurales applicables à l'examen des demandes de protection internationale et au retrait de celles-ci, tout en encadrant certaines procédures spécifiques, notamment la procédure d'asile à la frontière.

Le texte en projet met également en œuvre, sur le plan national, le règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148, ci-après « règlement (UE) 2024/1349 ». L'objectif de ce règlement est d'organiser, en articulation avec les procédures d'asile à la frontière, une procédure de retour applicable à certaines catégories de personnes, afin d'assurer la continuité entre une décision négative en matière de protection internationale et l'exécution du retour.

En outre, le projet de loi assure la mise en œuvre, au niveau national, du règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013, ci-après « règlement (UE) 2024/1351 ». Ce règlement redéfinit le cadre de gestion de l'asile et de la migration au niveau de l'Union, y compris les règles relatives à l'identification de l'État membre responsable et les mécanismes de solidarité.

Le projet de loi tient encore compte du règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'« Eurodac », ci-après « règlement (UE) 2024/1358 ». Ce texte modernise et élargit le système Eurodac aux fins, notamment, de l'appui à la gestion de l'asile et de la migration et de l'identification de personnes en séjour irrégulier.

Le projet de loi aligne la législation nationale sur le règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif aux normes concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection

internationale, à un statut uniforme et au contenu de cette protection, ci-après « règlement (UE) 2024/1347 ». Ce règlement établit des standards harmonisés en matière de conditions pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale et précise le contenu des statuts de protection.

Le projet de loi vise enfin à assurer la transposition des articles 9 à 13 de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte), ci-après « directive (UE) 2024/1346 ».

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi précisent, au niveau du tableau de concordance, que les autres dispositions de la directive (UE) 2024/1346 font l'objet d'une transposition dans un projet de loi séparé. En effet, le projet de loi sous analyse renvoie à plusieurs reprises à « la loi du [...] sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire ». Ce texte n'étant pas encore déposé, le Conseil d'État souligne qu'il y a lieu de veiller à ce que ces deux textes entrent en vigueur simultanément, afin d'éviter toute lacune normative ou incohérence d'application, notamment au regard des obligations d'accueil pendant la phase de filtrage. Si une telle entrée en vigueur simultanée ne peut être garantie, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer, dans le projet de loi sous examen, toute référence à « la loi du [...] sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire » et d'y intégrer les dispositions nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2024/1346, sinon le Conseil d'État ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Le projet de loi sous avis prévoit une entrée en vigueur au 12 juin 2026 et comprend des dispositions transitoires destinées à régler le sort des procédures en cours et des situations constituées avant cette date. Le Conseil d'État relève que les règlements européens auxquels le projet de loi se réfère ne deviennent pas tous applicables à la même date, certains s'appliquant à partir du 12 juin 2026, d'autres à partir du 1^{er} juillet 2026. Or, l'abrogation d'un grand nombre de dispositions de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire avec effet au 12 juin 2026, sans disposition transitoire pour les demandes introduites entre le 12 et le 30 juin 2026, crée un vide juridique. À titre d'exemple, le règlement (UE) 2024/1347 concerne notamment les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale. Elles ont donc vocation à remplacer les normes prévues au chapitre 3 de la loi précitée du 18 décembre 2015. Ledit chapitre 3 étant également abrogé au 12 juin 2026, le Conseil d'État s'interroge au regard de quelles normes les demandes de protection internationale introduites entre le 12 juin et le 30 juin 2026 seront à apprécier. Au regard de cette insécurité juridique, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de compléter le dispositif transitoire afin de prévoir que les dispositions pertinentes de la loi précitée du 18 décembre 2015 continuent à s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2024/1347 et du règlement (UE) 2024/1351.

À cet effet, l'article 44 pourrait être complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Les articles [...] de la loi précitée du 18 décembre 2015 restent applicables aux demandes introduites avant le 1^{er} juillet 2026 et dont

l'instruction est pendante, ainsi qu'aux procédures de retrait d'une demande de protection internationale engagées avant le 1^{er} juillet 2026. »

Le Conseil d'État relève ensuite que le projet de loi doit être complété, sous peine d'opposition formelle, sur certains points afin d'assurer, au niveau national, la pleine application des règlements européens.

En effet, aux termes de l'article 74 du règlement (UE) 2024/1351, les États membres sont tenus de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations de ce règlement et de prendre toutes les mesures nécessaires pour en assurer la mise en œuvre, les sanctions devant être effectives, proportionnées et dissuasives. Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous revue ne comporte pas de disposition fixant un tel régime de sanctions et ne renvoie pas non plus de manière explicite à des dispositions nationales existantes permettant d'identifier, avec la précision requise, les infractions visées, l'autorité compétente et le type de sanctions encourues.

Ensuite, le Conseil d'État note que le règlement (UE) 2024/1349 prévoit, à son article 4, paragraphes 3 et 4, que plusieurs dispositions de la directive 2008/115/CE s'appliquent aux fins de la procédure de retour à la frontière et que, lorsque la décision de retour ne peut être exécutée dans le délai, les États membres poursuivent les procédures de retour conformément à ladite directive. Le Conseil d'État rappelle que la directive 2008/115/CE a été transposée en droit luxembourgeois, de sorte que sa mise en œuvre s'opère, en pratique, à travers les dispositions correspondantes de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Dans un souci de meilleure lisibilité du dispositif, le Conseil d'État recommande aux auteurs de viser directement, dans le dispositif, les articles pertinents de la loi précitée du 29 août 2008 appelés à s'appliquer dans les hypothèses visées par l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement (UE) 2024/1349.

Enfin, le Conseil d'État constate que plusieurs règlements du pacte européen sur la migration et l'asile imposent aux États membres de veiller à ce que les autorités compétentes et les personnes intervenant dans les procédures disposent des connaissances appropriées et aient reçu une formation adéquate, le cas échéant initiale et continue. Tel est notamment le cas du personnel des autorités compétentes appliquant les règlements (UE) 2024/1347 et 2024/1348, y compris le personnel conduisant les entretiens, celui chargé d'identifier les vulnérabilités et celui préparant les décisions relatives aux mineurs, ainsi que des représentants des mineurs non accompagnés, soumis à des exigences de qualification, de formation régulière et de contrôle. Il en va de même pour le règlement (UE) 2024/1351, du personnel des autorités compétentes chargées d'assurer l'application dudit règlement. Or, le Conseil d'État constate que le projet de loi sous revue ne comporte pas de dispositif assurant la mise en œuvre de ces obligations, alors même que de telles exigences constituent un élément essentiel des garanties procédurales et de la protection des personnes concernées. Si la nécessité d'une formation pertinente est déjà prévue, pour certaines missions, dans la loi précitée du 18 décembre 2015, l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle de 2023, érige le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi. La formation des fonctionnaires constitue une partie essentielle du statut et doit dès lors être traitée comme une matière réservée à la loi. Dans cette perspective, le

Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, seul le détail des formations pouvant être relégué à un règlement grand-ducal¹. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter le projet de loi en ce sens pour les formations requises pour les agents tombant sous le statut des fonctionnaires et qui ne sont pas déjà déterminées par renvoi respectivement à l'article 8 du règlement (UE) 2021/2303 et à l'article 16 du règlement (UE) 2016/399.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État relève que l'article 1^{er} reprend, parmi les définitions, les notions d'« étranger » et de « demandeur » telles qu'elles figurent déjà dans différents règlements (UE) du pacte européen sur l'asile et la migration mis en œuvre par le projet de loi. Ces règlements étant d'application directe, le Conseil d'État considère qu'une telle reproduction n'est pas utile et recommande aux auteurs du projet de loi d'omettre ces définitions.

Article 2

L'article 2, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dispose que le Centre de filtrage est placé sous l'autorité du ministre, tandis que la gestion des installations et l'encadrement des étrangers reçus audit centre sont assurés par l'Administration du Centre de rétention. Le Conseil d'État tient à souligner qu'il faudrait viser le « Centre de rétention » et non pas l'« Administration du Centre de rétention ».

Le Conseil d'État relève que l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, dispose que, « pendant la durée du filtrage, l'Administration du Centre de rétention constitue l'autorité responsable de l'exécution des obligations découlant de la loi du [...] sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire ».

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne la référence à un projet de loi non encore déposé et à la réserve de dispense du second vote constitutionnel y formulée.

Le Conseil d'État note ensuite qu'il n'est pas exclu de désigner une administration comme « autorité responsable » lorsque la disposition entend viser essentiellement la gestion opérationnelle et matérielle nécessaire à la mise en œuvre des obligations légales. Il attire toutefois l'attention sur le fait que la notion d'« exécution des obligations » peut également être comprise comme couvrant la prise de décisions individuelles susceptibles d'affecter la situation juridique des intéressés.

En l'absence du texte de la « loi du [...] sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire »,

¹ Avis n° 61.669 du 22 décembre 2023 sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale p. 2 et 3.

non encore déposé, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier avec la précision requise la portée exacte des obligations en cause et, partant, de déterminer si la disposition sous revue se limite à des actes de gestion ou vise également des actes décisionnels.

Dans l'hypothèse où la disposition serait appelée à couvrir la prise de décisions individuelles, il y a lieu, dans un souci de sécurité juridique et de détermination claire de l'autorité compétente, de viser l'organe habilité à exercer l'autorité au sein du Centre. À cet égard, le Conseil d'État rappelle que, conformément à l'article 24 de la loi modifiée du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, le directeur dirige le Centre et en assume l'autorité.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, soit de circonscrire expressément la disposition à la seule gestion opérationnelle, soit, si elle entend inclure la prise de décisions individuelles, de viser l'autorité décisionnelle compétente, afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'auteur des actes et au régime de responsabilité y afférent.

Article 3

L'article 3 du projet de loi entend organiser l'accès au Centre de filtrage des « organisations et des personnes qui fournissent des conseils ». Il y consacre le principe d'un accès audit centre, tout en prévoyant que celui-ci s'exerce « dans les limites et suivant les conditions fixées par le ministre ».

L'article 8, paragraphe 6, du règlement (UE) 2024/1356 impose que les acteurs précités disposent d'un accès effectif aux ressortissants de pays tiers pendant le filtrage. Ce même article n'admet des restrictions qu'« en vertu du droit national » et uniquement lorsqu'elles sont objectivement nécessaires pour des motifs tenant à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative du point de passage frontalier ou du lieu de filtrage, motifs qui sont repris dans la deuxième phrase de l'article 3 sous revue.

Dans ce contexte, le Conseil d'État s'interroge sur la portée de la clause habilitant le ministre à fixer « les limites et les conditions ». Formulée de manière générale en tête de disposition, sans être explicitement rattachée aux seuls motifs et conditions de restriction admis par le règlement (UE) 2024/1356, et repris dans la deuxième phrase de l'article sous examen, cette habilitation pourrait être comprise comme conférant au ministre une marge d'appréciation excédant le cadre européen et entravant l'applicabilité directe du règlement européen. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, soit de supprimer la première phrase de l'article 3, soit de préciser dans le dispositif que les limites et conditions arrêtées par le ministre ne peuvent viser que des restrictions objectivement nécessaires à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative du lieu de filtrage.

Le Conseil d'État se doit de relever, en outre, une question de cohérence quant à la désignation de l'autorité appelée à encadrer l'accès respectivement au Centre de filtrage et au Centre de rétention.

Il note en effet que le règlement (UE) 2024/1348 prévoit, pour l'accès aux demandeurs se trouvant dans des lieux de rétention, au niveau de son

article 30, paragraphe 3², un mécanisme libellé en des termes comparables à ceux de l'article 8, paragraphe 6, du règlement (UE) 2024/1356 qui s'applique aux ressortissants en cours de filtrage, en ce qu'il garantit un accès effectif aux personnes concernées et n'admet des limitations qu'à titre exceptionnel, pour des motifs analogues, sous réserve de ne pas rendre l'accès impossible.

Or, dans le régime national applicable au Centre de rétention, les limitations d'accès relèvent de la direction dudit centre³, tandis que, pour le Centre de filtrage, l'article 3 du projet de loi confie la fixation des limites et conditions au ministre. Dans la mesure où les deux instruments européens précités reposent sur une logique similaire, cette différence d'approche est susceptible de nuire à la lisibilité du dispositif et d'engendrer des divergences de mise en œuvre.

Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, de lever cette différence d'approche et de préciser l'articulation des compétences, soit en alignant le régime du Centre de filtrage sur la logique de gestion opérationnelle retenue pour le Centre de rétention, soit en distinguant explicitement le cadre général fixé par le ministre des décisions d'exécution prises au niveau de la direction compétente, afin d'identifier sans équivoque l'autorité amenée à arrêter les limitations d'accès et d'en assurer l'application.

Article 4

Le Conseil d'État relève que l'article 4, paragraphe 3, permet au ministre d'assortir l'assignation à résidence d'une obligation de demeurer dans les lieux pendant des plages horaires déterminées. Une telle mesure peut, en principe, s'inscrire dans le cadre des obligations mises à la charge des États membres afin d'assurer que les personnes soumises au filtrage restent disponibles pour les autorités compétentes pendant la durée du filtrage, conformément au règlement (UE) 2024/1356.⁴

Le Conseil d'État attire toutefois l'attention sur le fait que, selon son intensité, sa durée et ses modalités d'exécution, une telle obligation est susceptible, dans certaines hypothèses, d'être considérée comme emportant une privation de liberté, impliquant l'application des garanties propres à la rétention et le respect de la liberté individuelle ainsi que du droit à une protection juridictionnelle effective. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 17, paragraphe 2, de la Constitution et à l'article 2 de la Constitution, interprété à la lumière de la

² « 3. Les organisations et les personnes autorisées par le droit national à fournir des conseils et des avis bénéficient d'un accès effectif aux demandeurs placés dans les centres de rétention ou présents aux points de passage frontaliers, y compris dans les zones de transit, aux frontières extérieures. Cet accès peut être soumis à un accord préalable avec les autorités compétentes.

Les États membres peuvent imposer des restrictions à l'accès visé au premier alinéa, en vertu du droit national, lorsque ces restrictions sont objectivement nécessaires à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative d'un point de passage frontalier, y compris les zones de transit, ou d'un centre de rétention, pour autant que ledit accès n'en soit pas considérablement restreint ou rendu impossible. »

³ Article 15 de la loi modifiée du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention et article 27 du règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008 établissant les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement.

⁴ L'article 7, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1356 dispose que « ...Les États membres prévoient dans leur droit national des dispositions visant à faire en sorte que ces ressortissants de pays tiers restent à la disposition des autorités compétentes chargées de procéder au filtrage pendant la durée du filtrage [...] » et l'article 9, paragraphe 1, prévoit que: « Au cours du filtrage, les ressortissants de pays tiers soumis au filtrage restent à la disposition des autorités de filtrage. »

jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, de mieux encadrer la procédure d'assignation à domicile en précisant, par exemple, que la décision doit être motivée, sur la base d'une appréciation au cas par cas, pour une durée strictement limitée et proportionnée.

L'article 4, paragraphe 4, énumère les hypothèses dans lesquelles une mesure de rétention peut être ordonnée à l'égard d'un étranger soumis au filtrage.

Le Conseil d'État note d'abord que les auteurs du projet de loi, en se référant, dans leur commentaire d'article, au considérant 11 du règlement (UE) 2024/1356, subordonnent la rétention à une condition de nécessité ainsi qu'à une appréciation au cas par cas. Le texte du projet de loi prévoit en outre que la rétention peut être ordonnée « notamment lorsque l'étranger a exprimé l'intention de ne pas se conformer au filtrage, lorsqu'une telle intention découle clairement de son comportement ou lorsqu'une fuite de celui-ci constituerait une menace potentielle pour la sécurité intérieure ».

Aux termes de l'article 7 du règlement (UE) 2024/1356, les États membres doivent prévoir dans leur droit national des dispositions visant à faire en sorte que les ressortissants de pays tiers soumis au filtrage sur le territoire restent à la disposition des autorités compétentes pendant la durée du filtrage, « afin de prévenir tout risque de fuite et toute menace potentielle pour la sécurité intérieure résultant de cette fuite ».

Le Conseil d'État observe que les deux premières hypothèses – tenant à l'intention de ne pas se conformer au filtrage, exprimée ou déduite du comportement – ne sont pas formulées de manière à les rattacher explicitement au risque de fuite, de sorte qu'elles pourraient être comprises comme permettant d'ordonner la rétention en raison d'un défaut de coopération au filtrage, sans qu'un risque de fuite soit établi. Une telle lecture irait au-delà de la finalité circonscrite par l'article 7 du règlement précité.

Partant, afin d'assurer la conformité du dispositif national avec le règlement (UE) 2024/1356, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour contrariété au règlement (UE) 2024/1356, de supprimer, à l'article 4, paragraphe 4, la partie de phrase commençant par « notamment lorsque l'étranger [...] » et de se conformer au texte du règlement (UE) 2024/1356.

En ce qui concerne le paragraphe 9, le Conseil d'État observe que le procédé de législation par référence à un texte existant « *mutatis mutandis* » est à écarter comme étant source d'insécurité juridique. Sous peine d'opposition formelle, il convient de renvoyer de manière précise aux dispositions qui s'appliquent.

Article 5

Le Conseil d'État relève que le paragraphe 1^{er} de l'article 5 détermine, pour l'étranger soumis au filtrage à la frontière extérieure, et conformément à l'article 6 du règlement (UE) 2024/1356, les motifs susceptibles de justifier un placement en rétention pendant la durée du filtrage, à savoir la prévention de tout risque de fuite et des menaces potentielles qui en résultent pour la sécurité intérieure ou la santé publique.

En ce qui concerne les termes « *mutatis mutandis* », figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 4, paragraphe 9, qui est réitérée.

Le paragraphe 3 subordonne, conformément au considérant 11 du règlement (UE) 2024/1356, la rétention à une condition de nécessité ainsi qu'à une appréciation au cas par cas, en s'alignant, sur ce point, sur la procédure prévue pour la rétention d'un étranger soumis au filtrage sur le territoire.

Le Conseil d'État, renvoyant aux observations faites à l'endroit de l'article 4, paragraphe 4, note toutefois que ce même paragraphe 3 assortit cette appréciation d'une liste d'indices (« notamment lorsque l'étranger a exprimé l'intention de ne pas se conformer au filtrage, lorsqu'une telle intention découle clairement de son comportement ou lorsqu'une fuite de celui-ci constituerait une menace potentielle pour la sécurité intérieure ») qui n'est pas prévue par le règlement (UE) 2024/1356. Une telle précision nationale est susceptible d'ajouter des conditions ou critères à un régime fixé directement par le règlement et, partant, d'en affecter l'application directe.

Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 4, paragraphe 4, qui est réitérée, et demande de supprimer la partie de phrase commençant par « notamment lorsque l'étranger [...] ».

Pour ce qui est de l'article 5, paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 4, paragraphe 3, l'opposition formelle étant réitérée.

Article 6

Sans observation.

Article 7

L'article en question organise l'intervention des équipes d'appui « asile » de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile.

Le Conseil d'État observe que l'article 7, paragraphe 1^{er}, prévoit que ces équipes « exercent les mêmes missions que les agents du ministre, sous réserve des limites de leur mandat ».

Le Conseil d'État rappelle qu'aux termes de l'article 18, paragraphe 2, lettre e), du règlement (UE) 2021/2303 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, le plan opérationnel élaboré entre l'Agence et l'État membre d'accueil fixe de manière détaillée les conditions de déploiement, en indiquant notamment « une description détaillée et claire des tâches et des responsabilités des équipes d'appui asile ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État estime que la formulation selon laquelle les équipes d'appui « exercent les mêmes missions que les agents du ministre » est susceptible d'être comprise comme attribuant, de manière générale et préalable, des missions aux équipes d'appui, indépendamment du plan opérationnel, et partant de brouiller la répartition des responsabilités telle qu'organisée par le règlement (UE) précité.

Partant, afin d'assurer la conformité du dispositif national avec le règlement (UE) 2021/2303, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de reformuler l'article 7, paragraphe 1^{er}, en précisant que les équipes d'appui n'exercent que les tâches qui leur sont attribuées conformément au plan opérationnel.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du paragraphe 3, le Conseil d'État estime que les conditions d'accès aux données à caractère personnel et les garanties y afférentes sont déjà encadrées de manière détaillée par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ci-après « règlement (UE) 2016/679 ». Le texte proposé est dès lors superfétatoire, de sorte que le Conseil d'État demande sa suppression.

Si la disposition est maintenue, le Conseil d'État relève une incohérence au point 3° de l'article 7, paragraphe 3. Alors que la disposition prévoit que les données de journalisation sont conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, elle indique ensuite qu'elles peuvent être conservées au-delà du délai de trois ans en cas de procédure de contrôle. Dans un souci de sécurité juridique et de cohérence rédactionnelle, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, d'aligner l'ensemble de la disposition sur le délai effectivement voulu.

Article 8

Le Conseil d'État note que l'article 4, paragraphe 4, définit la « fouille simple » en des termes qui reprennent, pour l'essentiel, ceux figurant à l'article 8*bis*, paragraphe 3, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le Conseil d'État recommande aux auteurs d'éviter la reproduction d'une définition déjà existante dans la législation et de remplacer la définition figurant à l'article 4, paragraphe 4, par une référence à l'article 8*bis*, paragraphe 3, de la loi précitée du 18 juillet 2018, tout en précisant que le contrôle vise également les bagages, étant donné que ceux-ci ne sont pas expressément visés par la définition précitée.

Article 9

L'article sous rubrique prévoit que le relevé des données biométriques est effectué par un membre de la Police grand-ducale ou par un agent du ministre « spécialement formé à cet effet ».

Le Conseil d'État considère que cette exigence de formation est conforme à l'esprit du dispositif européen, dès lors que le règlement (UE) 2024/1358 admet également que le prélèvement de données biométriques puisse être réalisé par des membres des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ou par des experts des équipes d'appui « asile », pour autant qu'ils soient spécialement formés à cette fin.

Le Conseil d'État, en renvoyant à ses considérations générales, observe toutefois que la formation du personnel appelé à relever des données biométriques est une matière réservée à la loi formelle en vertu des articles 34, 50, paragraphe 3, et 115 de la Constitution et que les éléments essentiels de cette formation doivent dès lors, sous peine d'opposition formelle, figurer dans la loi. En particulier, les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que, le cas échéant, les conditions de réussite à ladite formation relèvent des éléments essentiels.

En ce qui concerne l'article 9, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate encore que celui-ci, après avoir désigné les autorités habilitées à procéder au relevé des données biométriques, prévoit que les données biométriques collectées par la Police grand-ducale en application des articles 33, 39 et 45 du Code de procédure pénale « peuvent être traitées dans le cadre des contrôles d'identité et de sécurité visés à l'article 6, paragraphes 3 et 4 » lorsque ces contrôles ont lieu dans les soixante-douze heures du relevé effectué à des fins pénales.

Le Conseil d'État relève que cette disposition organise ainsi un traitement ultérieur de données initialement recueillies dans un contexte pénal, en vue de finalités distinctes liées à la mise en œuvre du filtrage prévu par le règlement (UE) 2024/1356. Le Conseil d'État souligne que le traitement de données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution. À cet égard, il rappelle que, d'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, en matière réservée à la loi formelle, les éléments essentiels ne sont pas nécessairement à faire figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale⁵. Le Conseil d'État peut dès lors s'accommoder des références opérées par l'article 6, paragraphe 3, de la loi en projet à l'article 14 du règlement (UE) 2024/1356 et par l'article 9, paragraphe 1^{er}, du projet de loi à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1356 qui renvoie au règlement (UE) 2024/1358, lequel encadre, notamment, l'obligation de relever des données biométriques à son article 13.

⁵ Avis du Conseil d'État n° 51.281 du 19 janvier 2016 relatif au projet de loi concernant le soutien et le développement durable des zones rurales (doc. parl. n° 6857⁵, p. 2).

Articles 10 à 14

Le Conseil d'État constate que les articles 10 à 14 ont en commun d'autoriser le ministre à restreindre, selon les cas, l'exercice de plusieurs droits de la personne concernée garantis par le règlement (UE) 2016/679, à savoir le droit d'accès (articles 10 et 11), les informations liées à l'exercice du droit à l'effacement (article 12), la fourniture d'informations (article 13) ainsi que la communication d'une violation de données à caractère personnel (article 14).

Ces restrictions sont subordonnées à une appréciation de nécessité et de proportionnalité et sont justifiées par des intérêts tenant à la sécurité nationale, à la défense nationale, à la sécurité publique ainsi qu'à la prévention et la répression d'infractions pénales.

S'agissant plus particulièrement de l'article 10, le Conseil d'État rappelle que l'article 43, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1358 prévoit expressément que, en ce qui concerne l'accès à un enregistrement indiquant qu'une personne pourrait constituer une menace pour la sécurité intérieure, les États membres ne peuvent restreindre les droits de la personne concernée qu'en conformité avec l'article 23 du règlement (UE) 2016/679.

Le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 impose que toute mesure législative instituant une des restrictions visées ci-dessus contienne des dispositions spécifiques, au moins lorsque cela est pertinent, relatives notamment: aux finalités du traitement ou catégories de traitement, aux catégories de données concernées, à l'étendue de la limitation, aux garanties contre les abus et l'accès ou le transfert illicites, à la détermination du responsable du traitement, aux durées de conservation et garanties applicables, aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées et au droit d'être informé de l'existence de la restriction, sauf si cette information compromet l'objectif poursuivi.

Dans la mesure où les articles 10 à 14 prévoient un certain nombre de garanties (consignation des motifs, mise à disposition de ces motifs à la Commission nationale pour la protection des données sur demande, information de principe de la personne concernée avec la possibilité de différer ou de limiter cette information lorsque sa communication compromettrait l'objectif poursuivi), le Conseil d'État peut marquer son accord avec le texte des articles 10 à 14, qui répond aux exigences de l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679.

Articles 15 et 16

Sans observation.

Article 17

L'article 17, paragraphe 1^{er}, désigne « le médiateur » comme mécanisme de contrôle indépendant au sens de l'article 10, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1356 et comme mécanisme de contrôle des droits fondamentaux au sens de l'article 43, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1348.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que la loi du 5 avril 2023 portant modification de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur dispose que, dans tous les textes de loi et de règlement, la référence au médiateur au sens de ladite loi s'entend comme référence à l'« Ombudsman ». Dans un souci de cohérence terminologique, le Conseil d'État demande dès lors de remplacer la référence au « médiateur » par celle à l'« Ombudsman ».

Le Conseil d'État note encore que l'article 17, paragraphes 3 et 5, reprend des dispositions déjà prévues par la loi modifiée du 22 août 2003 instituant l'Ombudsman, en particulier les garanties relatives à l'indépendance de celui-ci et au respect du secret professionnel. Dès lors que ces garanties découlent directement des articles 1^{er} et 7 de la loi précitée du 22 août 2003, leur reproduction est superfétatoire et le Conseil d'État recommande de supprimer les paragraphes 3 et 5.

Article 18

Le Conseil d'État note que l'article 18, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, se borne à rappeler des éléments découlant directement du règlement (UE) 2021/2303 et du règlement (UE) 2024/1348, lesquels sont d'application directe. Dans la mesure où cette disposition n'a pas pour objet de préciser des modalités nationales indispensables à leur mise en œuvre, elle présente un caractère superfétatoire. Partant, le Conseil d'État invite les auteurs du projet de loi à supprimer la disposition en question.

En ce qui concerne les termes « *mutatis mutandis* », figurant au paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 4, paragraphe 9, qui est réitérée.

Le Conseil d'État observe ensuite que le paragraphe 3, aux termes duquel « le ministre est également en charge de l'exécution des obligations découlant du règlement (UE) 2024/1351 », est formulé en des termes particulièrement généraux. Il considère que cette disposition est superfétatoire et donc à supprimer.

Article 19

Le Conseil d'État renvoie, en ce qui concerne l'exigence selon laquelle les agents du ministre doivent être « spécialement formés à cet effet », à ses considérations générales et aux développements formulés à l'endroit de l'article 9. Par conséquent, il demande de compléter la disposition sous examen, sous peine d'opposition formelle pour contrariété aux articles 34, 50, paragraphe 3, et 115 de la Constitution.

En ce qui concerne les termes « *mutatis mutandis* », figurant au paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 4, paragraphe 9, qui est réitérée.

Article 20

Sans observation.

Article 21

Cet article fixe, conformément aux exigences de l'article 9, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1348, les modalités de communication et de notification des décisions ainsi que le moment auquel celles-ci sont réputées avoir été reçues par le demandeur ou par la personne faisant l'objet d'un retrait de protection internationale.

Le Conseil d'État observe que l'article 21, paragraphe 2, prévoit, dans l'hypothèse où l'intéressé n'a pas déclaré de résidence habituelle et est réputé avoir élu domicile auprès du ministre, une notification par voie d'affichage public, la décision étant réputée valablement notifiée le jour de l'affichage.

Le Conseil d'État rappelle que le règlement (UE) 2024/1348 laisse aux États membres une marge d'appréciation quant aux méthodes de communication et à la détermination du moment de réception, pour autant que les modalités retenues demeurent compatibles avec les exigences du droit de l'Union, notamment le droit à un recours effectif.⁶

Toutefois, le Conseil d'État s'interroge sur la compatibilité d'une présomption de notification le jour de l'affichage public avec l'effectivité du recours, dès lors que l'affichage public vise précisément des personnes dont la localisation et la capacité de suivi administratif peuvent, en pratique, être incertaines. Faire courir les délais contentieux dès le jour de l'affichage risque de priver l'intéressé de la possibilité de saisir utilement le juge, ce qui soulève des difficultés au regard des exigences de prévisibilité et d'effectivité qui veulent que les modalités d'application des délais de forclusion nationaux ne doivent pas rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits que les intéressés tirent du droit communautaire.⁷

Le Conseil d'État reconnaît que le pacte européen sur la migration et l'asile poursuit, de manière générale, un objectif d'accélération et d'efficacité des procédures, de sorte qu'il peut être compréhensible que les auteurs n'aient pas repris, pour ce qui est de l'affichage public, le délai de trente jours actuellement prévu⁸. Néanmoins, l'absence totale de délai ne paraît pas de nature à préserver, dans tous les cas, le droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors que la personne concernée risque de ne pas avoir effectivement connaissance de la décision.

Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de prévoir que la notification par affichage est réputée accomplie à l'expiration d'un délai de deux à trois jours à compter du premier jour de l'affichage public, ce délai correspondant aux délais d'acheminement des envois postaux et qui mettrait ainsi sur un pied d'égalité les personnes ayant déclaré une résidence habituelle ou étant représentées par un mandataire et celles qui ne sont ni représentées par un mandataire ni en mesure de justifier d'une résidence habituelle. Un tel délai permettrait de concilier l'objectif d'efficacité des procédures avec l'exercice effectif des voies de recours.

⁶ Article 67 du règlement 2024/1348 : « 1. Les demandeurs et les personnes faisant l'objet d'un retrait d'une protection internationale bénéficient du droit à un recours effectif devant une juridiction, [...] »

⁷ Arrêt de la Cour de Justice de l'UE (troisième chambre) du 28 janvier 2010, Uniplex, C406/08.

⁸ Article 12, paragraphe 3, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Finalement, le Conseil d'État note que la disposition sous examen n'a pas repris un certain nombre de précisions actuellement prévues par l'article 12, paragraphe 3, alinéa 4, de la loi précitée du 18 décembre 2015. L'article 101 de la Constitution érigeant l'organisation des voies de recours en matière réservée à la loi, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de reprendre, dans la disposition sous examen, les précisions concernant la constatation de l'affichage public, la mention de la date de l'affichage et de la nature de l'acte à notifier ainsi que l'endroit où le demandeur peut se faire remettre l'acte.

Article 22

L'article 22 vise à régler les modalités de restitution au bénéficiaire d'une protection internationale des documents fournis par lui à l'appui de sa demande conformément à l'article 9, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point f), du règlement (UE) 2024/1348 et à l'article 4, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2024/1347.

La première phrase prévoit la restitution de ces documents à tout bénéficiaire de protection internationale qui en fait la demande. Dans la mesure où le règlement (UE) 2024/1347 définit le bénéficiaire d'une protection internationale comme « une personne qui a obtenu le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire », le régime distinct appliqué actuellement aux réfugiés en vertu de l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 18 décembre 2015 n'est donc plus repris, contrairement à ce que laisse entendre le commentaire.

La seconde phrase prévoit que, « par exception à ce qui précède, les titres de voyage et titres d'identité ne sont pas restitués au bénéficiaire du statut de réfugié et au bénéficiaire de la protection internationale ayant acquis la nationalité luxembourgeoise ».

Le Conseil d'État observe que les règlements (UE) 2024/1347 et (UE) 2024/1348 n'abordent pas la question de la restitution au bénéficiaire d'une protection internationale des documents remis par lui au fil de la procédure. Cette circonstance n'exonère toutefois pas le législateur national du respect des engagements internationaux pertinents en matière de documents d'identité et de droit de quitter un pays.

Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte que la rétention ou la non-restitution de titres d'identité ou de voyage doit s'apprécier à la lumière des obligations découlant, notamment, de la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève le 28 juillet 1951, ainsi que du droit de quitter tout pays consacré par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. À cet égard, lorsque l'État conserve un passeport national, il lui incombe de veiller à ce que l'intéressé ne se retrouve pas dépourvu de tout document et, s'agissant des réfugiés, à ce qu'il puisse disposer des documents requis par les articles 27 et 28 de la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève, le 28 juillet 1951⁹, sauf raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public au sens de l'article 28.

⁹ Approuvée par la loi du 20 mai 1953 portant approbation de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.

Or, l'article 22, en prévoyant de manière générale la non-restitution des titres de voyage et des titres d'identité dans les hypothèses qu'il vise, sans préciser les garanties corrélatives permettant d'assurer que l'intéressé ne se retrouve pas, en fait, privé de documents et que l'exercice des droits précités ne soit pas entravé de manière disproportionnée, est susceptible de conduire à une mise en œuvre non conforme aux exigences résultant de ces instruments internationaux. Le dispositif devrait être complété afin d'y prévoir expressément les garanties nécessaires au respect des engagements internationaux précités, notamment en précisant que la non-restitution des titres de voyage ou d'identité est sans préjudice de la délivrance des documents requis au titre de la Convention de 1951, et que les modalités retenues ne peuvent avoir pour effet de priver l'intéressé de tout document ou d'entraver de manière disproportionnée son droit de quitter un pays.

S'y ajoute que la disposition sous examen crée une différence de traitement entre, d'une part, les bénéficiaires d'une protection internationale n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise et, d'autre part, les bénéficiaires d'une protection internationale ayant acquis la nationalité luxembourgeoise, les seconds se voyant refuser la restitution de leurs titres de voyage et titres d'identité. Le Conseil d'État rappelle que, selon l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. En l'espèce, s'il existe bien une disparité entre des individus ayant ou non acquis la nationalité luxembourgeoise, le Conseil d'État estime toutefois que la différence de traitement qu'il est proposé d'instituer n'est ni rationnellement justifiée ni proportionnée au but à atteindre. En effet, le fait de rendre matériellement à une personne les documents qu'elle a dû remettre dans le cadre de la procédure ayant abouti à la reconnaissance du statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection internationale n'équivaut pas à une reconnaissance, par les autorités luxembourgeoises, de la nationalité d'origine de la personne concernée que les auteurs indiquent vouloir éviter. La disposition sous examen se heurte dès lors manifestement au principe de l'égalité devant la loi.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 22.

Articles 23 et 24

Sans observation.

Article 25

L'article 25 vise à organiser, dans le cadre de l'entretien individuel, les modalités selon lesquelles le demandeur peut formuler des observations ou apporter des précisions sur le rapport d'entretien, en s'inscrivant dans le mécanisme prévu par l'article 14, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1348 et par l'article 22, paragraphe 7, du règlement (UE) 2024/1351, lesquels imposent que le demandeur ait la possibilité de présenter de telles observations à la fin de l'entretien ou dans un délai déterminé avant que l'autorité ne statue.

Le Conseil d'État relève toutefois que la dernière phrase de l'article 25, paragraphe 2, énonce que « le silence [...] vaut confirmation de l'exactitude du rapport d'entretien ». En effet, si les règlements précités exigent que le demandeur dispose d'une possibilité effective de formuler des observations, ils ne prévoient pas qu'une absence de réaction puisse être érigée en présomption de validation du contenu du rapport. Au contraire, l'article 14, paragraphe 5, du règlement (UE) 2024/1348 précise, dans certaines hypothèses, qu'il n'y a pas lieu de demander au demandeur de confirmer que le contenu du rapport reflète correctement l'entretien¹⁰.

Le Conseil d'État considère qu'une telle présomption est susceptible, en pratique, d'être opposée au demandeur pour neutraliser ou affaiblir des contestations ultérieures relatives au contenu du rapport, alors même que l'objectif du droit d'être entendu est notamment de permettre à l'intéressé de corriger une erreur et de faire valoir utilement des éléments pertinents avant l'adoption de la décision.

Partant, afin de préserver l'effectivité des droits de la défense et d'assurer la pleine conformité du dispositif avec le cadre européen précité, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer la présomption selon laquelle le silence vaudrait confirmation de l'exactitude du rapport ou à tout le moins de la remplacer par une formule limitant ses effets à la seule constatation de l'absence d'observations dans le délai imparti, sans pouvoir être interprétée comme une validation du contenu du rapport ni comme une renonciation à toute contestation ultérieure.

Article 26

L'article sous rubrique vise à restreindre l'accès du demandeur à certaines informations ou à leurs sources lorsque leur divulgation serait de nature à compromettre notamment la sécurité nationale, la sécurité des organisations ou des personnes ayant fourni les informations, celle des personnes auxquelles elles se rapportent, l'enquête liée à l'examen de la demande ou encore les relations internationales.

Le Conseil d'État rappelle qu'aux termes de l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1348, l'accès à de telles informations ou sources peut, dans certaines hypothèses, être refusé conformément au droit national, mais que l'autorité déterminante doit alors rendre ces informations ou sources accessibles aux juridictions saisies d'un recours et veiller au respect des droits de la défense.

Le Conseil d'État constate que le texte de la disposition sous examen n'apporte pas de plus-value par rapport au texte européen qui est directement applicable et qui se réfère au droit national pour la mise en œuvre de la disposition en question. Il rappelle qu'en application de l'arrêt du 16 mai 2017

¹⁰ « Il n'y a pas lieu de demander au demandeur de faire des observations ou d'apporter des précisions sur le rapport ou la transcription de l'entretien, ni de confirmer que le contenu du rapport ou de la transcription de l'entretien reflète correctement l'entretien lorsque:

a) en vertu du droit national, l'enregistrement ou sa transcription peut être admis à titre de preuve dans le cadre de la procédure de recours; ou
b) il est clair pour l'autorité responsable de la détermination que le demandeur se verra accorder le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire, à condition que le statut de protection subsidiaire offre les mêmes droits et avantages que le statut de réfugié en vertu du droit de l'Union et du droit national. »

de la Cour de justice de l'Union européenne¹¹, il appartiendra à la juridiction d'apprécier la pertinence des informations au sens de l'article 18, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement (UE) 2024/1348. Le Conseil d'État considère dès lors que la disposition sous examen est superfétatoire et à supprimer.

Si les auteurs du projet de loi entendent néanmoins maintenir la disposition sous examen, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1348 impose expressément que les États membres accordent l'accès aux informations ou aux sources pertinentes au conseil juridique représentant le demandeur ayant subi un contrôle de sécurité, dans la mesure où ces informations sont pertinentes pour l'examen de la demande ou pour une décision de retrait de la protection internationale.

Or, le Conseil d'État observe que l'article 26, tel que proposé, réserve l'accès aux informations ou à leurs sources aux seules juridictions et ne prévoit, au bénéfice du conseil juridique, que la communication de la « substance » des informations pertinentes, sans organiser le mécanisme de contrôle de sécurité et l'accès corrélatif du conseil ainsi habilité aux informations ou à leurs sources, conformément au règlement (UE) 2024/1348.

Partant, et en cas de maintien de la disposition sous examen, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 26 pour non-conformité à l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1348 et demande aux auteurs de supprimer la référence à la seule communication de la « substance » des informations.

Article 27

Le Conseil d'État observe que l'article 27 vise à fixer, conformément à l'article 35, paragraphe 8, du règlement (UE) 2024/1348, des délais applicables lorsque la juridiction administrative annule une décision et renvoie l'affaire devant le ministre, ces délais devant être plus courts que les délais prévus aux paragraphes 1^{er} à 7 dudit article.

S'agissant du paragraphe 1^{er}, point ii), de l'article sous revue, le Conseil d'État note que celui-ci prévoit un délai de cinq jours. Le Conseil d'État s'interroge sur le caractère réaliste de ce délai et se demande s'il ne conviendrait pas de viser un délai en jours ouvrables, ce d'autant plus que dans le cas visé à l'article 38, paragraphe 1^{er}, lettre e), l'article 35, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement (UE) 2024/1348 prévoit un délai exprimé en jours « ouvrables ».

Article 28

Sans observation.

Article 29

Le pouvoir de prendre des règlements grand-ducaux appartient, en vertu de l'article 45 de la Constitution, au Grand-Duc. La disposition sous examen

¹¹ CJUE, arrêt du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund SA / Directeur de l'administration des contributions directes, C-682/15, EU:C:2017:373.

est dès lors contraire à l'article 45 de la Constitution, de telle sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Articles 30 et 31

Sans observation.

Article 32

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen prévoit une dérogation à l'article 35 du règlement (UE) 2024/1348. Le Conseil d'État souligne, d'une part, qu'une disposition ne saurait déroger à une norme hiérarchiquement supérieure en application du principe de la hiérarchie des normes, et que, d'autre part, le paragraphe 1^{er} ne fait que mettre en œuvre l'article 51, paragraphe 2, du même règlement. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de supprimer le bout de phrase « Par dérogation à l'article 35 du règlement (UE) 2024/1348, ».

Article 33

L'article 33 institue, aux fins de la mise en œuvre des règlements (UE) 2024/1347, 2024/1348 et 2024/1351, un dispositif permettant au ministre d'accéder, par système informatique direct ou sur requête motivée, à des données à caractère personnel traitées par diverses autorités et administrations.

Le Conseil d'État observe d'abord qu'à l'article 33, alinéa 1^{er}, le texte vise « le Ministère ayant l'éducation nationale, l'enfance et la jeunesse dans ses attributions en tant qu'autorité de tutelle de l'unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'État », tandis que l'alinéa 3, lettre a), se réfère à des données « détenues » par ce ministère. L'unité de sécurité visée constitue une unité du Centre socio-éducatif de l'État, de sorte que les données en cause sont en principe détenues et traitées par ledit centre. Partant, le Conseil d'État demande de viser expressément, à l'article 33, alinéa 1^{er}, le Centre socio-éducatif de l'État comme entité qui traite ces données.

Le Conseil d'État note encore que l'accès aux données à caractère personnel détenues par les différentes instances visées à l'alinéa 1^{er} se fait soit par un système informatique direct, soit sur requête motivée. Or, le texte ne précise ni les critères ni les hypothèses dans lesquelles l'accès se fait par voie d'accès direct, pas plus qu'il n'indique dans quels cas le ministre doit introduire une requête motivée. Dans sa rédaction actuelle, le texte laisse ainsi aux intervenants le choix du mode d'accès. Le Conseil d'État rappelle toutefois que l'article 31 de la Constitution, qui figure dans la section consacrée aux libertés publiques, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », tandis que l'article 37 de la Constitution précise, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. » Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de préciser dans le dispositif quelles catégories de données sont accessibles par un système informatique direct et lesquelles ne peuvent être obtenues que sur requête motivée.

Le Conseil d'État ajoute encore que, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Le Conseil d'État demande partant, en ce qui concerne les catégories de données auxquelles les auteurs du projet de loi entendent accorder au ministre un accès direct, des explications au sujet des motifs justifiant la nécessité de recourir à ce mode d'accès au regard de la finalité poursuivie. En l'absence de telles explications, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Ensuite, en ce qui concerne la finalité du traitement envisagé, le Conseil d'État considère que le texte proposé, en ce qu'il prévoit à l'alinéa 2 la consultation de données « ayant un lien avec la mise en œuvre des procédures prévues par le règlement (UE) 2024/1348, le règlement (UE) 2024/1347 et le règlement 2024/1351 », est rédigé en des termes trop imprécis et ne satisfait dès lors pas aux conditions posées par l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre b), du règlement (UE) 2016/679, de telle sorte que le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété au règlement (UE) 2016/679, de préciser la finalité du traitement, en écrivant, par exemple, « Seules peuvent être consultées les données à caractère personnel strictement nécessaires à l'exécution des procédures [...] ».

Le Conseil d'État attire dans le même contexte l'attention des auteurs sur le fait que l'article 33, alinéa 1^{er}, inclut l'Administration judiciaire parmi les administrations dont les données peuvent être consultées « par un système informatique direct ou sur requête motivée », tandis que l'alinéa 3, lettre c), vise des « données relatives aux condamnations : jugements prononcés ».

Le Conseil d'État rappelle que l'accès aux données relatives aux condamnations pénales appelle, conformément à l'article 10 du règlement (UE) 2016/679, un encadrement légal strict. À cet égard, il note que la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire prévoit déjà, à l'article 8, point 3^{quater}), la délivrance du bulletin n° 2 au ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions lorsqu'il évalue l'existence d'une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs entendent se départir du régime actuellement en place, à savoir la délivrance du bulletin n° 2 au ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions. Dans l'attente d'explications de la part des auteurs, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, eu égard au principe de minimisation des données à caractère personnel.

Le Conseil d'État note encore que l'article 33, alinéa 2, limite l'accès aux seules données ayant un lien direct avec la mise en œuvre des procédures visées aux règlements européens cités et que l'alinéa 3 énumère des catégories de données par administration. Il relève toutefois que certaines catégories sont formulées en des termes particulièrement larges, notamment, à l'article 33, alinéa 3, lettre b), qui vise les « données relatives au comportement et aux perspectives de réinsertion sociale », et à l'article 33, alinéa 3, lettre c), qui énumère les « données relatives aux condamnations : jugements prononcés à l'encontre des demandeurs et bénéficiaires de

protection internationale ». Le Conseil d'État rappelle que, conformément au principe de minimisation des données à caractère personnel, l'accès doit être limité aux données strictement nécessaires à l'instruction des procédures visées. Afin d'éviter que l'habilitation proposée ne conduise à un accès contraire au principe de minimisation des données à caractère personnel et à l'article 31 de la Constitution, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel et demande aux auteurs du projet de loi sous avis soit de lui fournir des explications sur la nécessité de recourir aux données visées par rapport aux finalités poursuivies, soit de préciser et de circonscrire dans le texte de loi en projet les catégories de données.

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la proportionnalité des durées de conservation prévues à l'article 33, alinéa 4 (cinq ans lorsque les données concernent des personnes ayant acquis la nationalité luxembourgeoise et vingt ans dans les autres cas). Au regard du principe de limitation de la conservation, le Conseil d'État rappelle qu'une donnée à caractère personnel ne peut être conservée au-delà de la durée nécessaire pour son traitement. Le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications complémentaires sur la durée pendant laquelle les données doivent être conservées aux fins de la mise en œuvre des règlements (UE) 2024/1347, 2024/1348 et 2024/1351.

Le Conseil d'État demande encore à ce sujet, sous peine d'opposition formelle pour contrariété au principe de minimisation des données à caractère personnel, de viser systématiquement une « durée maximale » pour la conservation des données et partant de préciser dans le texte de loi une « durée maximale de [...] ans » pour ce qui est de la conservation des données. Une telle formulation donnerait au responsable du traitement la possibilité d'aménager la durée de conservation.

Pour le surplus, le Conseil d'État note une durée de conservation différente selon que la personne concernée a acquis la nationalité luxembourgeoise ou non. Le Conseil d'État ne voit, pour sa part, pas de raisons objectives qui justifieraient une différence à ce niveau et il estime que cette disparité entre les durées de conservation des données à caractère personnel risque de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Dans l'attente d'explications sur cette disparité des durées de conservation, explications qui seraient de nature à fonder une différence de traitement répondant aux critères établis l'article 15, paragraphe 1^{er}, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Enfin, le Conseil d'État constate que l'article 33, alinéa 6, prévoit des mesures de sécurité et de traçabilité (authentification forte, journalisation et accès limité aux journaux). Il relève néanmoins une incohérence au point 3^o de l'article 33, alinéa 6. Alors que la disposition prévoit que les données de journalisation sont conservées pendant un délai de trois ans à partir de leur enregistrement, elle indique ensuite qu'elles peuvent être conservées au-delà du délai de cinq ans en cas de procédure de contrôle. Dans un souci de sécurité juridique et de cohérence rédactionnelle, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, d'aligner l'ensemble de la disposition sur le délai effectivement voulu.

Article 34

Sans observation.

Article 35

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen met en œuvre différents principes relatifs au placement en rétention des demandeurs de protection internationale, tels qu'énoncés par la directive (UE) 2024/1346.

Le Conseil d'État observe que si le projet de loi prévoit, à l'article 35, paragraphe 1^{er}, que la rétention des demandeurs est effectuée au Centre de rétention institué par la loi modifiée du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, il n'en résulte pas pour autant une transposition explicite de l'interdiction, posée à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 4, de la directive (UE) 2024/1346, de placer des mineurs en rétention dans un établissement pénitentiaire ou dans tout autre établissement destiné à des fins répressives.

Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète, de compléter le projet de loi par une disposition reprenant expressément l'interdiction prévue à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 4, de la directive (UE) 2024/1346.

Le Conseil d'État observe ensuite que l'article 35, paragraphe 2, alinéa 3, lettre b), prévoit que « le risque de fuite est présumé » en cas de défaut de coopération du demandeur ou de non-respect des exigences procédurales. Il relève que le même mécanisme de présomption est repris à la lettre g), qui énumère une série de situations dans lesquelles « le risque de fuite est présumé », en reprenant la liste de critères figurant à l'article 22, paragraphe 2, lettre d), de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Or, la directive (UE) 2024/1346 définit le risque de fuite, au niveau de l'article 2, point 11), par référence à « l'existence de raisons et de circonstances spécifiques, fondées sur des critères objectifs définis par le droit national, qui font craindre qu'un demandeur puisse prendre la fuite ». Par ailleurs, la rétention n'est admissible, au regard de l'article 10, paragraphe 2, de la directive précitée, qu'au terme d'une appréciation au cas par cas, exigence que les auteurs ont reprise à l'article 35, paragraphe 3, du projet de loi.

Dans ce contexte, le Conseil d'État considère que la « présomption » retenue aux lettres b) et g) est susceptible d'être comprise comme instaurant une automaticité de nature à dispenser, en pratique, d'un examen concret de la situation individuelle, alors même que le cadre européen requiert une appréciation au cas par cas.

Il en résulte un risque de non-conformité au cadre européen. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de remplacer la logique de présomption par une formulation indiquant que les éléments visés aux lettres b) et g) constituent des critères ou des indices susceptibles d'être pris en compte dans l'appréciation du risque de fuite, sans préjudice de l'exigence d'une appréciation au cas par cas.

Le paragraphe 6 de l'article sous revue ouvre un recours en réformation contre la décision de placement en rétention et contre la décision de prorogation. Or, l'article 11, paragraphe 5, de la directive (UE) 2024/1346, impose que le placement en rétention fasse l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire à intervalles raisonnables, d'office ou à la demande du demandeur, notamment en cas de prolongation, de survenance de circonstances pertinentes ou d'informations nouvelles susceptibles d'affecter la légalité de la rétention.

Le Conseil d'État constate que le mécanisme prévu au paragraphe 6 de l'article 35 du projet de loi sous examen, combiné à l'article 123, paragraphe 6 nouveau, de la loi précitée du 29 août 2008, garantit la saisine d'office du juge en cas de prolongation de la mesure d'éloignement, mais ne garantit pas explicitement (i) un réexamen périodique de la légalité de la rétention pendant la durée de validité de la mesure, ni (ii) une modalité de saisine et de décision du juge lorsque des circonstances nouvelles ou des informations nouvelles surviennent en cours de rétention, indépendamment du calendrier des prorogations. Dans ces conditions, un demandeur pourrait, en pratique, demeurer privé de liberté sur la base d'une mesure valable pour trois mois sans que le texte n'assure, de façon suffisamment claire et prévisible, un contrôle juridictionnel « à intervalles raisonnables » au sens de la directive, sauf si le demandeur multiplie les initiatives contentieuses.

Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 35, paragraphe 6, combiné à l'article 40, point 8°, lettre e), point i., pour transposition incorrecte de l'article 11, paragraphe 5, de la directive (UE) 2024/1346 et demande de compléter le dispositif afin d'y inscrire expressément un réexamen judiciaire à intervalles raisonnables, d'office et/ou à la demande du demandeur, incluant l'hypothèse de circonstances ou informations nouvelles susceptibles d'affecter la légalité de la rétention, et d'en préciser les modalités procédurales et délais, de manière à assurer l'effectivité des garanties prévues par le droit de l'Union.

Articles 36 à 39

Sans observation.

Article 40

Points 1° à 3°

Sans observation.

Point 4°

Le Conseil d'État demande d'encadrer davantage la durée de la phase transitoire en prévoyant le délai dans lequel la commission consultative doit statuer, afin de prévenir une succession de renouvellements conduisant, de facto, à une prolongation d'une situation provisoire et incertaine du mineur non accompagné.

Points 5° à 7°

Sans observation.

Point 8°

En ce qui concerne la modification prévue à l'article 123 de la loi précitée du 29 août 2008, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 35, paragraphe 6, en réitérant cette opposition formelle.

Point 9°

Sans observation.

Point 10°

Le Conseil d'État relève que le nouvel article 125^{ter} de la loi précitée du 29 août 2008, en ce qu'il permet d'imposer, pendant le délai accordé pour satisfaire volontairement à l'obligation de quitter le territoire, des mesures telles que l'obligation de résider dans un lieu déterminé, l'astreinte à se présenter à intervalles raisonnables ou la remise de documents d'identité, s'inscrit dans la mise en œuvre de la faculté offerte aux États membres par l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE, lequel autorise de telles obligations afin d'éviter le risque de fuite.

Le Conseil d'État estime toutefois qu'il y a lieu, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, de préciser dans le dispositif que l'adoption de ces mesures doit être dûment motivée par rapport au risque de fuite, afin d'éviter toute application routinière.

Point 11°

Le nouveau paragraphe 3 de l'article 136 prévoit que des agents du ministre spécialement formés peuvent procéder au relevé de données biométriques de personnes en séjour irrégulier, conformément à l'article 23 du règlement (UE) 2024/1358. Le Conseil d'État se réfère aux observations formulées à l'endroit de l'article 8 en ce qui concerne la notion de « fouille » et à celles émises à l'endroit de l'article 9 s'agissant des exigences de formation imposées aux agents concernés.

Points 11° et 12°

Sans observation.

Article 41

Point 1°

Sans observation.

Points 2° et 3°

Les points sous revue transposent en droit national certaines exigences de la directive (UE) 2024/1346 relatives au placement en rétention de mineurs non accompagnés, possibilité introduite par l'article 35, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous examen et par le nouvel alinéa 3 de l'article 120, paragraphe 3, de la loi précitée du 29 août 2008.

Le Conseil d'État constate que les auteurs subordonnent le placement en rétention des mineurs non accompagnés à deux conditions supplémentaires, non prévues en tant que telles par la directive (UE) 2024/1346, à savoir que le mineur soit âgé d'au moins seize ans et qu'il présente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Le projet de loi prévoit, conformément à l'article 13, paragraphes 2 et 3, de la directive précitée, que les mineurs non accompagnés placés en rétention sont hébergés séparément des adultes, ont droit à l'éducation et ont accès à des activités de loisirs adaptées à leur âge. Le Conseil d'État relève que ces dispositions ne reprennent qu'une partie des exigences organisationnelles posées, pour les mineurs et les mineurs non accompagnés, par la directive (UE) 2024/1346. Le seul renvoi à un hébergement « séparé » ne suffit pas à refléter l'ensemble des garanties attendues au titre de l'article 13, paragraphe 3, de la directive (UE) 2024/1346, qui exige que les mineurs non accompagnés placés en rétention soient hébergés i) dans des centres adaptés pour les loger, ii) disposant de personnel qualifié afin de préserver leurs droits et de répondre à leurs besoins, et iii) qu'ils soient hébergés séparément des adultes.

Or, si la loi modifiée du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention contient des dispositions générales relatives à l'encadrement psychosocial et à l'attention particulière à accorder aux personnes vulnérables, elle ne consacre pas expressément, en l'état, l'exigence spécifique d'un hébergement en centres adaptés pour mineurs non accompagnés et de la présence de personnel qualifié, au sens de la directive (UE) 2024/1346.

Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive (UE) 2024/1346, de compléter le dispositif afin d'y inscrire explicitement que, lorsque des mineurs non accompagnés sont placés en rétention, ils sont hébergés respectivement dans une structure ou dans une unité adaptées à leur prise en charge et encadrée par du personnel qualifié disposant d'une formation appropriée aux droits et aux besoins des mineurs, de manière à assurer une transposition claire, prévisible et juridiquement sécurisée des exigences de l'article 13, paragraphe 3, de la directive (UE) 2024/1346.

Le Conseil d'État constate encore que la dernière phrase de l'article 6, paragraphe 4, de la loi précitée du 28 mai 2009, introduite par l'article 40, point 2°, du projet de loi sous examen, selon laquelle « par dérogation au paragraphe 3, la durée de leur placement est déterminée par les dispositions pertinentes des lois auxquelles il est fait référence à la phrase liminaire », demeure formulée en des termes trop généraux. Dans un souci de sécurité juridique et de lisibilité du dispositif, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de renvoyer de manière plus ciblée aux dispositions déterminant la durée maximale applicable à la mesure de placement.

Point 4°

Le point en question apporte des modifications à l'article 20 de la loi précitée du 28 mai 2009, lequel encadre les sanctions disciplinaires. Il y est ajouté la consignation en chambre, conçue comme mesure moins coercitive que l'isolement. Selon le commentaire des articles, cet ajout répond à des recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

Le Conseil d'État note qu'une consignation en chambre d'une durée maximale de dix jours paraît, *a priori*, compatible avec les standards du CPT, dès lors que celui-ci considère que la durée maximale de l'isolement à titre de sanction disciplinaire ne devrait pas dépasser quatorze jours¹².

Le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs sur le paragraphe 5, qui interdit, pendant la durée de la consignation en chambre, toute visite, à l'exception de celles du directeur, des avocats, des représentants des cultes et des services médicaux. À cet égard, le Conseil d'État relève que le CPT souligne de manière constante que les restrictions aux contacts familiaux dans un contexte disciplinaire ne devraient être imposées que lorsque l'infraction est liée à ces contacts et qu'elles ne devraient, en principe, pas aller jusqu'à une interdiction totale¹³¹⁴.

Point 5°

Le Conseil d'État recommande d'encadrer la prorogation des mesures de vidéosurveillance, en particulier lorsque la vidéosurveillance repose sur l'état de santé du retenu, afin que tout renouvellement soit subordonné à une réévaluation médicale, alors que la décision initiale nécessite également l'intervention d'un médecin.

¹² 21^e rapport général du Comité européen pour la prévention de la torture et du contrôle externe des lieux privés de liberté : 1^{er} août 2010 – 31 juillet 2011, p. 45

¹³ Ibid., p. 50: « Les détenus placés à l'isolement en tant que sanction disciplinaire ne devraient jamais être totalement interdits de contacts avec leurs proches, et toute restriction de ces contacts ne devrait être imposée que lorsque l'infraction a un lien avec ces contacts. »

¹⁴ CPT Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 29 May to 8 June 2023: p.38: "The Committee wishes to reiterate its view that restrictions on family contacts in the context of disciplinary procedures should be imposed only where the offence relates to such contact."

Point 6°

Le point sous examen complète le cadre du personnel par deux directeurs adjoints supplémentaires. En ce qui concerne la formule selon laquelle, en cas d'empêchement du directeur, « un directeur adjoint le remplace », le Conseil d'État recommande de préciser les modalités de la suppléance en cas d'empêchement du directeur.

Articles 42 et 43

Sans observation.

Articles 44 et 45

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à la nécessité de compléter les dispositions sous avis.

Articles 46 et 47

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La numérotation des groupements d'articles se fait en chiffres romains, non suivis d'un point. Toutefois, lorsque, pour le groupement des articles, il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections et les sous-sections afférentes, sont numérotés en chiffres arabes.

Lorsqu'on se réfère au premier chapitre, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « Chapitre 1^{er} ». Lorsqu'on se réfère à la première section, les lettres « re » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « Section 1^{re} ».

Le point entre le numéro de chapitre et l'intitulé de chapitre est à remplacer par un trait d'union. Par analogie, cette observation vaut également pour les sections.

Il est recommandé de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » pour le libellé des intitulés de chapitre, étant donné que cette forme est désuète en français moderne.

Le Conseil d'État signale que la référence à la « législation en matière de procédure devant les juridictions administratives » est à remplacer par une référence à l'acte précis auquel il s'agit de se référer.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le mot « lettre » avant la lettre référée, et non le mot « point ». À titre d'exemple, à l'article 6, paragraphe 5, il convient d'écrire « lettre h ».

Pour caractériser les énumérations, il est systématiquement fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Ces subdivisions en

points sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), ... En procédant ainsi, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Par ailleurs, chaque élément d'énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Dans le même ordre d'idées que l'observation ci-avant, l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer systématiquement par des virgules. Par ailleurs, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. À titre d'exemple, à l'article 4, paragraphe 9, il convient d'écrire « Les articles 2, 3, 4, 7, paragraphes 2 et 3, 8, 9, 10, paragraphe 2, 11, 13, paragraphe 1^{er}, 14, 17, 18, 20*bis*, 21, 22 et 23 de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention », à l'article 7, paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « visés à l'article 6, paragraphes 2 et 5, » et à l'article 34, paragraphe 1^{er}, il faut écrire « à l'article 111, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, lettre c), de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ».

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer systématiquement en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

En ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant la nomenclature employée dans l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé initialement par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement. Il importe d'éviter les mots génériques pouvant donner lieu à des problèmes d'interprétation au moment d'une nouvelle répartition des compétences gouvernementales entre les départements ministériels. Par ailleurs, les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule alors que les adjectifs attenants prennent une minuscule.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur et le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer systématiquement en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

En ce qui concerne l'emploi du mot « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Intitulé

Au point 1^o, le Conseil d'État signale que la terminologie employée « pacte européen sur la migration et l'asile » recouvre plusieurs règlements européens ainsi qu'une directive européenne. Les règlements européens en question sont à citer correctement au sein de l'intitulé.

Il est conseillé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Par conséquent, la citation de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire doit précéder celle de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. Cette observation vaut également pour le dispositif de la loi en projet, où l'ordre des articles 42 et 43 est à inverser.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

En tenant compte des observations qui précèdent, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant :

1^o mise en œuvre :

a) du règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil ;

b) du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE ;

c) du règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 ;

d) du règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013 ;

e) du règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 ;

f) du règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil ;

2° modification :

a) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;

b) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;

c) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire » ;

d) de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ».

Préambule

Aux quatrième et cinquième visas, il convient de remplacer « no » par la forme abrégée « n° » pour écrire respectivement « n° 604/2013 » et « n° 767/2008 ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 1^{er}, points 1°, 5° et 6°.

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « Aux fins de la présente loi, » par les mots « Pour l'application de la présente loi, ».

Au point 10°, il faut écrire « Gouvernement » avec une lettre initiale majuscule.

Article 2

Au paragraphe 2, et ne s'agissant d'une dénomination officielle, le mot « administration » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 2, alinéa 2, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Par ailleurs, il y a lieu de veiller d'employer l'intitulé finalement retenu pour désigner l'acte en question. Enfin, il y aura lieu d'insérer le numéro d'article de l'acte en question aux endroits pertinents plus loin dans le texte. Ces observations valent également pour le reste du dispositif sous revue.

Article 4

Au paragraphe 6, alinéa 2, il est conseillé d'écrire « d'un des ordres des avocats établis au Grand-Duché de Luxembourg ». En outre, il y a lieu d'écrire « par le bâtonnier de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ».

Article 7

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 2°, le point-virgule à la suite des mots « en place » est à remplacer par un point et le mot « ces » à écrire avec une lettre initiale majuscule en conséquence. Cette observation vaut également pour l'article 33, alinéa 6, point 2°.

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, et à des fins de cohérence, il est suggéré d'introduire la version abrégée du règlement européen visé à l'endroit des définitions figurant à l'article 1^{er}. Subsidiairement, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après désigné par « règlement (UE) 2016/679 », ».

Article 16

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « est désigné par les termes ». Par ailleurs, le mot « administrateur » n'est pas à faire figurer en caractères italiques.

Article 17

Au paragraphe 3, il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Ombudsman ».

Article 18

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « au sens ~~respectivement~~ de l'article 4, paragraphes 1^{er} et 3, du règlement (UE) 2024/1348 ~~et de l'article 4, paragraphe 3, de ce règlement~~ ».

Article 21

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase, la virgule précédant les mots « est représenté » est à supprimer.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il convient d'écrire « fournie par l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ». En outre, il convient d'écrire « ou par tout autre moyen numérique mis en place par les deux ordres des avocats ». Ces observations valent également pour le paragraphe 4, deuxième phrase.

Article 23

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le mot « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir. Cette observation vaut également pour l'article 27, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, et pour l'article 40, point 9°, à l'article 123bis, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, à insérer.

À l'alinéa 2, première phrase, il faut écrire « consentement expres » et non « consentement express ».

Article 25

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'ajouter une virgule à la suite des mots « le demandeur peut ».

Article 29

Il faut écrire « Union européenne ».

Article 31

Au paragraphe 2, alinéa 3, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre « t » initiale majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 36, paragraphe 5, alinéa 1^{er}.

Au paragraphe 8, alinéa 1^{er}, troisième phrase, les mots « *in fine* » sont à remplacer par les mots « , quatrième phrase ».

Chapitre 4, section 4

Afin d'assurer la cohérence rédactionnelle des intitulés de chapitre et de section de la loi en projet sous revue, il convient d'écrire :

« Section 4 – ~~La~~ Procédure d'asile à la frontière ».

Article 32

Au paragraphe 2, deuxième phrase, les mots « alinéa *in fine* » sont à remplacer par les mots « alinéa 3 ».

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à un chiffre i), ii), iii), ..., il y a lieu d'utiliser le mot « sous » avant le chiffre référé. Partant, il convient d'écrire « sous ii) » au lieu de « lettre ii) ».

Article 33

À l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu de se référer correctement au « règlement (UE) 2024/1351 ».

À l'alinéa 1^{er}, premier tiret, il convient de se référer au « ministre » et non au « Ministère ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 3, lettre a), phrase liminaire.

À l'alinéa 2, il convient de se référer correctement aux règlements européens tels que définis à l'article 1^{er}, pour écrire « les règlements (UE) 2024/1347, (UE) 2024/1348 et (UE) 2024/1351 ».

À l'alinéa 3, lettres a), premier tiret, et b), premier tiret, il est suggéré d'écrire « prénom_s ».

À l'alinéa 4, il est signalé que les nombres s'écrivent en toutes lettres et qu'ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il y a lieu d'écrire « pour une durée de vingt ans ». Cette observation vaut également pour l'article 36, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre c), première phrase, où il faut écrire « un montant de 5 000 euros ».

Article 34

Au paragraphe 3, *in fine*, il convient de se référer à l'intitulé complet de la loi à laquelle il est fait référence.

Article 35

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est recommandé d'entourer le mot « rétention » de guillemets. Par analogie, cette observation vaut également pour l'alinéa 2 en ce qui concerne le mot « fuite » et pour l'article 36, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, phrase liminaire, en ce qui concerne les mots « mesures alternatives moins coercitives ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour l'article 40, point 9°, à l'article 123*bis*, paragraphe 2, à insérer.

Au paragraphe 2, lettre b), le point-virgule à la suite des mots « de fuite » est à remplacer par un point et le mot « le » est à écrire avec une lettre initiale majuscule en conséquence.

Au paragraphe 2, lettre g), sous ii, le sigle « SIS » est à remplacer par la dénomination exacte « système d'information Schengen (SIS) ».

Au paragraphe 4, alinéa 4, première phrase, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de renvoyer au « paragraphe 2 ». Cette observation vaut également pour l'article 36, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre c), troisième phrase.

Au paragraphe 6, alinéa 1^{er}, dans un souci d'harmonisation, pour l'introduction d'un recours en réformation il est indiqué d'employer la formulation suivante :

« Contre [...], un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue ~~comme juge du fond~~ et en dernier ressort. »

Cette observation vaut également pour l'article 36, paragraphe 5, alinéa 1^{er}.

Article 36

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre b), le point-virgule à la suite des mots « de fuite » est à remplacer par un point et l'article élidé « l' » est à écrire avec une lettre initiale majuscule en conséquence.

Article 40

À la phrase liminaire, les mots « et complétée » sont à supprimer pour être superfétatoires.

Au point 1^o, à l'article 80, paragraphe 3, alinéa 2, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « Union européenne ».

Aux points 2^o et 3^o, le Conseil d'État signale qu'il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à un même article. Partant, il convient de regrouper les points sous examen sous un point 2^o unique, libellé ainsi :

« 2^o À l'article 100 sont apportées les modifications suivantes :

a) Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

i) [...];

ii) [...];

b) Le paragraphe 3 est abrogé. »

Les points subséquents sont à renuméroter par voie de conséquence.

Au point 2^o, lettre a), il convient d'ajouter une virgule à la suite des mots « À la lettre d) ».

Au point 4^o, à des fins de meilleure lisibilité, le Conseil d'État propose de procéder au remplacement de l'article 103 dans son intégralité. En tout état de cause, à la phrase liminaire, l'article élidé « l' » prend une minuscule. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase, il est signalé que, lorsqu'il est fait référence à un mot latin, celui-ci est à écrire en caractères italiques.

Au point 6^o, lettre a), il convient de viser « la première phrase » et non pas « la phrase liminaire ». Cette observation vaut également pour le point 8^o, lettre b), sous i.

Au point 8^o, lettre e), sous i, il convient d'ajouter une virgule à la suite des mots « À l'alinéa 1^{er} ».

Au point 9°, à l'article 123*bis*, paragraphe 3, alinéa 3, à insérer, il convient d'écrire « et paragraphe (3) »

Au point 11°, le Conseil d'État signale que le déplacement de paragraphes, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes. L'insertion de nouveaux paragraphes se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. En procédant de cette manière, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Au point 11°, lettre a), à l'article 136, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, à insérer, il convient de se référer à l'intitulé complet de l'acte visé.

Au point 11°, lettre b), phrase liminaire, il faut écrire correctement « À la suite ».

Au point 12°, il est signalé que le mot « chiffre » désigne un signe isolé du système de numération (0 à 9), tandis que les valeurs mentionnées dans la disposition sous examen constituent des nombres. Il y a par conséquent lieu de remplacer le mot « chiffre » par celui de « nombre ».

Article 41

À la phrase liminaire, les mots « et complétée » sont à supprimer pour être superfétatoires.

Au point 2°, à l'article 6, paragraphe 4, deuxième phrase, à insérer, il convient d'écrire « à la première phrase » et non pas « à la phrase liminaire ».

Au point 4°, lettre a), il convient d'ajouter l'indication de paragraphe « (1) » avant la nouvelle teneur de celui-ci.

Au point 6°, le Conseil d'État signale qu'il y a lieu de reprendre la modification de l'article 25 sous un point distinct.

Article 42 (43 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à ses observations précédentes relatives à l'ordre des dispositions modificatives.

Il n'est pas indiqué de prévoir dans un premier liminaire l'acte à modifier et d'en préciser dans un deuxième la disposition visée. Mieux vaut regrouper dans un seul liminaire la disposition de l'acte à modifier et l'intitulé de celui-ci.

En tenant compte des observations précédentes, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 43.** À l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, le deuxième tiret prend la teneur suivante :

« [...] ». »

Article 44

À l'alinéa 1^{er}, il convient de citer correctement les subdivisions visées pour écrire « lettres a), b), c), d), e), h), i), j), l), n), o), q), » et « lettres a) et c) ». En outre, il y a lieu d'écrire « et les paragraphes 2 à 4 ».

Article 46

Il convient d'ajouter un point à la suite du numéro d'article. Cette observation vaut également pour l'article 47.

L'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation est à rédiger de la manière suivante :

« **Art. 46.**

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 3 avril 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes