



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7403

Projet de loi

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

1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;

2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;

3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

Date de dépôt : 05-02-2019

Date de l'avis du Conseil d'État : 10-10-2019

Auteur(s) : Madame Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
28-11-2019	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
05-02-2019	Déposé	7403/00	<u>6</u>
06-03-2019	Avis de la Chambre de Commerce (26.2.2019)	7403/01	<u>31</u>
19-03-2019	Avis de la Chambre des Métiers (7.3.2019)	7403/02	<u>36</u>
29-04-2019	Avis du Conseil d'État (26.4.2019)	7403/03	<u>39</u>
13-06-2019	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (5.6.2019)	7403/04	<u>51</u>
17-06-2019	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Famille et de l'Intégration	7403/05	<u>54</u>
10-10-2019	Avis complémentaire du Conseil d'État (8.10.2019)	7403/06	<u>71</u>
17-10-2019	1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (16.3.2019) 2) Texte coordonné	7403/08	<u>80</u>
17-10-2019	Rapport de commission(s) : Commission de la Famille et de l'Intégration Rapporteur(s) : Monsieur Max Hahn	7403/07	<u>88</u>
22-10-2019	Dépêche du Président du Conseil d'État au Président de la Chambre des Députés (17.10.2019)	7403/09	<u>105</u>
23-10-2019	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°6 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7403	<u>108</u>
15-11-2019	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (15-11-2019) Evacué par dispense du second vote (15-11-2019)	7403/10	<u>110</u>
16-10-2019	Commission de la Famille et de l'Intégration Procès verbal (01) de la reunion du 16 octobre 2019	01	<u>113</u>
05-06-2019	Commission de la Famille et de l'Intégration Procès verbal (07) de la reunion du 5 juin 2019	07	<u>118</u>
23-10-2019	Invitation du Gouvernement à entamer d'emblée une réforme fondamentale de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers	Document écrit de dépôt	<u>139</u>
28-12-2019	Publié au Mémorial A n°907 en page 1	7403	<u>141</u>

Résumé

Synthèse du projet de loi n° 7403 (PL 7403)

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire**

Par la création de l'Office national de l'accueil (ONA), le présent projet de loi se propose de réorganiser l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), afin de mieux répartir les compétences respectives tenant à l'accueil et à l'Intégration entre les deux ministères concernés, à savoir :

- le Ministère des Affaires étrangères et européennes (pour ce qui est du volet « accueil »)
- et
- le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (en ce qui concerne le volet « intégration »)

L'ONA succédera ainsi à l'OLAI, reprenant les compétences prévues par la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** qui n'ont pas trait à l'intégration. En d'autres termes : uniquement à l'accueil.

Après l'entrée en vigueur de ce projet de texte, l'ONA sera rattaché au Ministère des Affaires étrangères et européennes où il figurera sous les attributions relevant des compétences du Ministre de l'Immigration et de l'Asile, tandis que le volet Intégration sera inclus au sein d'un département de l'Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Au vu du nombre toujours élevé des demandeurs de protection internationale (DPI), cette réorganisation administrative se justifie par le fait que les DPI doivent pouvoir s'adresser tout au long du traitement des demandes de protection internationale - et également pour tous les aspects de l'accueil comme l'hébergement et les autres conditions matérielles d'accueil - à un seul interlocuteur, en l'occurrence au Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions.

Au niveau de l'accueil, cette réorganisation administrative contribuera notamment à :

- augmenter la capacité et la qualité du réseau d'hébergement,
- créer les structures adéquates pour l'encadrement de personnes nécessitant une protection spéciale, comme les mineurs non accompagnés, et
- prendre les mesures nécessaires conduisant à une plus grande autonomisation des réfugiés.

Le PL 7403 trace un cadre bien défini pour les aides ponctuelles que le nouvel ONA pourra accorder dans des cas exceptionnels. Le soutien ponctuel devra maintenant être motivé par des raisons tenant à la situation familiale, humanitaire ou de santé et

couvrira, par exemple les frais médicaux, l'achat de matériel scolaire, les frais de formation ou l'achat de produits d'hygiène.

Dans le même contexte, le PL 7403 prévoit des règles très précises dans le cadre des subsidés ou des participations financières que le Gouvernement pourra accorder, en fonction des moyens budgétaires disponibles, aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions en matière d'accueil et d'intégration.

Afin d'obtenir un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- le montant ne peut dépasser 100 000 € et 75 % du coût total du projet ;
- avant la réalisation du projet, une demande doit être adressée au ministre, comprenant une estimation du coût total.
- le suivi et l'évaluation du projet doivent être garantis par le bénéficiaire.

Une participation financière nécessite une convention, signée entre le bénéficiaire et l'Etat, qui détermine :

- les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- le type de la participation financière ;
- les modalités de coopération entre les parties contractantes, sauf la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Les aides accordées par le Gouvernement peuvent couvrir les dépenses suivantes :

- les frais courants d'entretien et de gestion ;
- les dépenses de personnel ;
- les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

Les types de participation financière sont déterminés comme suit :

- une participation financière par couverture du déficit ;
- une participation financière par unité de prestation ;
- une participation financière forfaitaire ou par projet ;
- une participation financière mixte.

7403/00

N° 7403**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

* * *

*(Dépôt: le 5.2.2019)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (29.1.2019)	2
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	5
4) Commentaire des articles	5
5) Fiche financière	7
6) Texte coordonné	7
7) Fiche d'évaluation d'impact	21

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique.– Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de

- 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

Palais de Luxembourg, le 29.01.2019

*Le Ministre de la Famille
et de l'Intégration,*

Corinne CAHEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Il est institué un Office national de l'accueil, dénommé ci-après « ONA », qui est placé sous l'autorité du ministre ayant l'Asile dans ses attributions, dénommé ci-après le « ministre ».

Art. 2. Le personnel de l'ONA est placé sous l'autorité d'un directeur.

Art. 3. (1) L'ONA a pour mission d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'ONA collabore avec les instances européennes et internationales.

(2) L'ONA est autorisé à:

- gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire tels que définis par la loi de 2015 précitée;
- collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;
- promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(3) Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'ONA peut accorder un soutien ponctuel à des ressortissants de pays tiers tels que définis par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

Art. 4. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

L'ONA est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.

Art. 5. Les dispositions des articles 14 et 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg relatives aux aides financières que le Gouvernement peut accorder sont applicables si les communes et organismes nationaux y visés sont impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'article 3 de la présente loi.

Art. 6. Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes nationaux. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

Art. 7. (1) Le cadre du personnel de l'ONA comprend un directeur et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le directeur est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

(3) Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut général des fonctionnaires de l'État, les conditions particulières de promotion, ainsi que de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive de ces différentes catégories de traitement sont déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 8. Toute référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil, à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Art. 9. La loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg est modifiée comme suit :

1° L'intitulé est remplacé comme suit :

« Loi du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg » ;

2° L'intitulé du Chapitre 1^{er} est modifié comme suit :

« Chapitre 1. Dispositions générales » ;

3° L'article 3 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3. Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après appelé le « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

Dans l'accomplissement de cette mission, le ministre collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers. » ;

4° Les articles 4 et 5 sont abrogés ;

5° A l'article 6, alinéa 1^{er} le début de phrase « L'OLAI est chargé d'établir » est remplacé par les termes « Le ministre établit » ;

6° L'article 7 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 7. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Dans l'exercice de ses missions, le ministre est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport. » ;

- 7° L'article 11 est remplacé par le texte suivant :
- « **Art.11.** Le ministre fait établir un contrat type d'accueil et d'intégration, assure sa gestion et prend les mesures nécessaires pour encourager les étrangers à conclure un tel contrat. » ;
- 8° A l'article 12, les termes « l'OLAI procède » sont remplacés par les termes « le ministre fait procéder » et les termes « ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle » sont remplacés par les termes « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » ;
- 9° L'article 16 est abrogé ;
- 10° A l'article 19, alinéa 2, tiret quatre, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, département de l'Intégration » ;
- 11° L'article 20 est modifié comme suit :
- a) A l'alinéa 3, les termes « et le directeur de l'OLAI » sont remplacés par les termes « ou un agent qu'il délègue » et le terme « peuvent » est remplacé par le terme « peut » ;
 - b) A l'alinéa 4, les termes « du directeur de l'OLAI » sont remplacés par les termes « de l'agent qu'il délègue » ;
 - c) A l'alinéa 5, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, département de l'Intégration » ;
- 12° Les articles 24, 25, 26, 27 et 31 sont abrogés.

Art. 10. A l'article 2, lettre k) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat les termes « l'Intégration » sont remplacés par les termes « l'Asile ».

Art. 11. (1) Le personnel de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration est repris au sein de l'Administration gouvernementale, Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, respectivement par l'Office national de l'accueil.

(2) Pendant la période transitoire prévue à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et pour autant que l'application de cette disposition ne soit plus favorable, les carrières des fonctionnaires repris continuent d'être calculées comme s'ils faisaient toujours partie du cadre de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration tel qu'il existait avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les fonctionnaires disposant d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières avant la reprise continuent à bénéficier de cette majoration d'échelon par dépassement du nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État aussi longtemps qu'ils restent titulaires d'un poste à responsabilité particulière. Il en est de même des employés qui bénéficient d'une telle majoration sur la base de l'article 29 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État. Les fonctionnaires bénéficiant d'un grade de substitution accordé suivant l'ancienne législation continuent à bénéficier de ce grade sans que leur nombre ne soit pris en considération pour fixer le nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Art. 12. La référence à la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg se fait sous la forme suivante : « Loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ».

Art. 13. La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant : « loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ».

Art. 14. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} mai 2019.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le nombre de demandeurs de protection internationale (DPI) n'est actuellement pas en régression de sorte que le nouveau Gouvernement issu des élections législatives du 14 octobre 2018 continuera ses efforts en matière de politique d'accueil et d'intégration. Au niveau de l'accueil, il s'agira ainsi d'augmenter tant la capacité que la qualité du réseau d'hébergement, de créer les structures adéquates pour l'encadrement des personnes nécessitant une protection spéciale comme les mineurs non accompagnés ou encore de prendre les mesures nécessaires conduisant à une plus grande autonomisation des réfugiés. En matière d'intégration, le Gouvernement déploiera les moyens nécessaires pour mettre en œuvre le Plan d'action national d'intégration (PAN), pour développer les trois phases du parcours d'intégration accompagné (PIA) au profit des réfugiés, pour adapter le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) aux besoins des utilisateurs et pour garantir une offre de cours en langues suffisante.

Le Gouvernement a également prévu que ces mesures devront s'accompagner d'une réorganisation administrative motivée par le fait que les DPI doivent pouvoir s'adresser tout au long du traitement des demandes de protection internationale, et également pour tous les aspects de l'accueil comme l'hébergement et les autres conditions matérielles d'accueil à un seul interlocuteur, en l'occurrence au Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions. En revanche, en ce qui concerne les compétences en matière d'intégration, elles resteront dans le ressort du Ministre ayant l'intégration dans ses attributions.

L'unique objectif du présent projet de loi consiste à procéder à la réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) afin de répartir, d'une façon quasiment mathématique, les compétences respectives tenant à l'accueil et à l'Intégration entre les deux ministères concernés. Il s'ensuit également que si le présent projet de loi prévoit la création d'une nouvelle administration, à savoir l'Office national de l'accueil, il ne s'agit que d'un moyen pour arriver au résultat escompté, la nouvelle administration succédant à l'OLAI reprenant les compétences prévues par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg qui n'ont pas trait à l'intégration.

L'ONA sera en conséquence attaché au Ministère des Affaires étrangères et européennes où il figurera sous les attributions relevant des compétences du Ministre de l'Immigration et de l'Asile tandis que le volet Intégration sera inclus au sein d'un département du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

L'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des ministères sera modifié en parallèle pour tenir compte de ces changements.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 1^{er}

Pour les raisons détaillées à l'exposé des motifs, cet article crée une nouvelle administration, dénommée Office national de l'accueil (ONA), destinée à remplacer l'actuel Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI).

Ad Article 2

Il s'agit d'une disposition reprise telle qu'elle de l'article 24 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'OLAI.

Ad Article 3

Cet article énumère les missions dont sera chargé la nouvelle Administration. Il s'agit notamment des missions accomplies jusqu'à présent par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration qui n'ont pas trait à l'Intégration.

Ad Article 4

L'article 7 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 prévoit actuellement que le ministre adresse tous les cinq ans un rapport national à la Chambre des Députés. Étant donné que ce rapport était destiné à

contenir des éléments relevant aussi bien de l'accueil que de l'intégration, le présent article reprend la partie de ce rapport qui devrait être confectionnée à l'avenir par les services du Ministre ayant l'Asile dans ses attributions.

Ad Article 5

Ce texte fait un renvoi aux dispositions des articles 14 et 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 qui ont trait aux aides financières que le Gouvernement peut accorder aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 de la loi de 2008. Il s'agit encore de missions relevant de part et d'autre de l'accueil ou de l'intégration. Celles devant revenir à l'ONA ont été définies à l'article 3 du présent projet de loi de sorte que le soutien financier qui était garanti par la loi du 16 décembre 2008 pour ces missions devrait également être prévu par le présent texte.

Ad Article 6

Cette disposition est reprise de l'article 16 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg où elle n'a plus sa place au vu du futur objet de cette loi ayant exclusivement trait à l'intégration.

Ad Article 7

Cet article contient les formules usuelles pour fixer le cadre d'une administration et les modalités de nomination du directeur.

Ad Article 8

Cet article n'appelle pas d'observations particulières.

Ad Article 9

Cet article apporte les modifications indispensables à la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg afin de tenir compte du fait que cette loi n'aura désormais plus que trait au volet de l'intégration.

Les articles qui n'ont plus de raison d'être dans ce contexte ont été abrogés.

Ad Article 10

Cet article apporte une modification, à la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat afin de tenir compte de la nouvelle répartition des compétences.

Ad Article 11

L'article en question contient les dispositions nécessaires pour assurer le transfert du personnel vers les deux entités nouvelles. Il convient de relever que des dispositions transitoires sont nécessaires pour garantir que le personnel changé d'administration puisse bénéficier des mêmes avantages relatifs à leurs avancements dont ils auraient bénéficié à l'OLAI. Il s'agit notamment des anciennes règles de promotion qui dépendent encore de la constitution du cadre de l'Administration et donc du nombre de fonctionnaires engagés dans ce cadre. Comme ce nombre changera forcément, les calculs relatifs aux postes disponibles le feront aussi de sorte qu'il est nécessaire de maintenir l'ancien cadre de l'OLAI fictivement en vie jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi de 2015).

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de prévoir des garde-fous pour éviter que les agents disposant d'une majoration d'échelon ou d'un grade de substitution ne soient lésés par ce transfert.

Ad articles 12, 13 et 14

Ces articles n'appellent pas d'observations particulières.

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

Le présent projet de loi n'a pas d'impact sur le budget de l'Etat.

*

TEXTE COORDONNE

LOI DU 16 DECEMBRE 2008
concernant l'accueil et l'intégration des étrangers
au Grand-Duché de Luxembourg

LOI DU 16 DECEMBRE 2008
concernant l'intégration des étrangers
au Grand-Duché de Luxembourg

Chapitre 1. *Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration* ***Dispositions générales***

Art. 1^{er}. La présente loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg.

Ne sont pas visés par l'alinéa 1^{er} les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à l'exception de la disposition prévue à l'article 3, alinéa 2 relative à l'aide sociale.

Art. 2. Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.

Aux fins de la présente loi, on entend par étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité luxembourgeoise, soit qu'elle possède à titre exclusif une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune.

Par étranger nouvel arrivant, il y a lieu d'entendre une personne immigrée au Luxembourg depuis moins de cinq ans.

Art. 3. Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé «le ministre», un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé «OLAI».

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers.

Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après appelé le « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

Dans l'accomplissement de cette mission, le ministre collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers.

~~Art. 4. L'OLAI est autorisé à:~~

- ~~— gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;~~
- ~~— collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers;~~
- ~~— promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.~~

~~Art. 5. Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'OLAI peut accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.~~

~~Art. 6. L'OLAI est chargé d'établir **Le ministre établit** en concertation avec le comité interministériel à l'intégration un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention et les mesures politiques en cours et à mettre en œuvre.~~

~~Le ministre soumet le projet de plan au Gouvernement pour approbation.~~

~~Le Gouvernement présentera une stratégie globale et déterminera des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations.~~

~~Art. 7. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.~~

~~L'OLAI est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.~~

~~Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.~~

~~Dans l'exercice de ses missions, le ministre est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.~~

Chapitre 2. Contrat d'accueil et d'intégration

~~Art. 8. Un contrat d'accueil et d'intégration est proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable.~~

~~Art. 9. Le contrat d'accueil et d'intégration contient des engagements réciproques pour l'Etat et l'étranger en vue d'organiser et de faciliter son intégration.~~

~~Il comprend, de la part de l'Etat, l'engagement d'assurer une formation linguistique et d'instruction civique ainsi que des mesures visant son intégration sociale et économique.~~

~~L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et ses possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociale.~~

~~Le contrat d'accueil et d'intégration est conclu pour une durée ne pouvant dépasser deux ans.~~

~~Art. 10. Les conditions d'application et modalités d'exécution du contrat d'accueil et d'intégration sont fixées par règlement grand-ducal.~~

~~Art. 11. L'OLAI est chargé d'élaborer un contrat type d'accueil et d'intégration, d'assurer sa gestion et d'encourager les étrangers à conclure un tel contrat avec l'Etat.~~

~~**Le ministre fait établir un contrat type d'accueil et d'intégration, assure sa gestion et prend les mesures nécessaires pour encourager les étrangers à conclure un tel contrat.**~~

~~Art. 12. Préalablement à la conclusion d'un contrat d'accueil et d'insertion avec l'étranger, l'OLAI procède **le ministre fait procéder**, ensemble avec le ~~ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle~~ **ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions**, à une évaluation des compétences linguistiques.~~

Art. 13. Les étrangers ayant signé le contrat d'accueil et d'intégration sont considérés comme prioritaires dans les mesures et actions prévues par le plan d'action national d'intégration.

La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration.

Chapitre 3. Aides financières

Art. 14. Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine:

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire;
- b) le type de participation financière de l'Etat;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a);
- d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

La participation de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Art. 15. L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont à restituer au Trésor.

~~**Art. 16.** Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de centres d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes publics. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.~~

Chapitre 4. Structures institutionnelles

Section 1. Conseil national pour étrangers

Art. 17. Il est créé un conseil national pour étrangers, appelé ci-après, le conseil.

Art. 18. Le conseil est un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Sur tous les projets que le Gouvernement juge utile de lui soumettre, il donne son avis dans les délais fixés par le Gouvernement. Il a le droit de présenter au Gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille. Il remettra au Gouvernement, qui le rendra public, un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg.

Art. 19. Le conseil comprend:

- vingt-deux représentants des étrangers;
- un représentant des réfugiés au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;
- un représentant du syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs (SYVICOL);

- quatre représentants des organisations patronales;
- quatre représentants des organisations syndicales les plus représentatives;
- deux représentants de la société civile.

Les membres du conseil sont nommés pour une durée de cinq ans par le ministre sur proposition:

- du Gouvernement en ce qui concerne les représentants des réfugiés au sens de la Convention de Genève et les représentants de la société civile;
- des organisations patronales pour ce qui est de leurs représentants;
- des organisations syndicales pour ce qui est de leurs représentants;
- des associations des étrangers régulièrement constituées et ayant une activité sociale, culturelle ou sportive ainsi que des associations œuvrant, à titre principal, en faveur des étrangers, inscrites auprès de l'**OLAI du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, département de l'Intégration** pour ce qui est des représentants des étrangers.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de désignation des représentants des étrangers ainsi que leur répartition par nationalité sur base de l'importance proportionnelle des diverses nationalités présentes au Luxembourg sans pour autant que le nombre maximal de représentants par nationalité puisse être supérieur à trois. L'importance proportionnelle est constatée par le dernier recensement de la population effectué par le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC).

Sept représentants de pays qui ne font pas partie de l'Union européenne seront obligatoirement membres du conseil.

Pour chaque membre du conseil il est nommé un suppléant. En cas de décès ou de démission d'un membre du conseil, son suppléant le remplace jusqu'au renouvellement du conseil. Le mandat individuel d'un représentant des étrangers prend fin hormis le cas de décès ou de démission, dès qu'il acquiert la nationalité luxembourgeoise.

Art. 20. Le président et le vice-président du conseil sont élus à la majorité des membres pour une durée de cinq ans. Leurs mandats sont renouvelables. Ils sont nommés par le ministre.

Le conseil se réunit au moins trois fois par an. Le président est tenu de convoquer le conseil chaque fois que le ministre ou six membres du conseil le demandent.

Le ministre ~~et le directeur de l'OLAI~~ **ou un agent qu'il délègue** ~~peuvent~~ **peut** assister aux réunions du conseil.

Les réunions du conseil ne sont pas publiques. Les rapports du conseil avec le Gouvernement et les autres autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre ou ~~du directeur de l'OLAI~~ **de l'agent qu'il délègue**.

Un fonctionnaire ou un employé de l'**OLAI du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, département de l'Intégration** assume les fonctions de secrétaire.

Les membres du conseil ont droit à des jetons de présence dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Le secrétaire du conseil a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le Gouvernement en conseil.

Les membres du conseil sont libérés de leur travail pour participer aux réunions du conseil avec compensation d'une éventuelle perte de salaire à fixer par le Gouvernement en conseil.

Art. 21. Le conseil peut instituer des commissions nécessaires à l'exécution de sa mission.

Ces commissions peuvent comprendre des personnes non-membres du conseil nommées par le ministre sur proposition du conseil.

Le conseil peut, dans l'exercice de sa mission, appeler en consultation des représentants des administrations et des établissements publics ainsi que toute personne dont le concours, en raison de sa compétence ou de sa fonction, lui paraît utile pour l'exécution de sa mission.

Art. 22. Les modalités de fonctionnement, de délibération et de vote du conseil ainsi que les modalités de remplacement des membres empêchés d'exercer leur mandat seront déterminées par un règlement d'ordre intérieur qui sera transmis pour approbation au ministre.

Section 2. Commissions consultatives d'intégration

Art. 23. Dans toutes les communes, le conseil communal constituera une commission consultative d'intégration chargée globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère. Des résidents luxembourgeois et étrangers en font partie.

L'organisation et le fonctionnement de ces commissions sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 5. Cadre du personnel de l'OLAI

Art. 24. Le personnel de l'OLAI est placé sous l'autorité d'un directeur.

Art. 25. En dehors du directeur, le cadre du personnel de l'OLAI comprend les fonctions et emplois suivants:

- 1) Dans la carrière supérieure de l'administration: des conseillers de direction première classe des conseillers de direction des conseillers de direction adjoints des attachés de Gouvernement 1^{er} en rang des attachés de Gouvernement
- 2) Dans la carrière moyenne de l'administration:
 - a) des assistants d'hygiène sociale
 - b) des assistants sociaux
 - c) des infirmiers gradués
 - d) des éducateurs gradués
 - e) des inspecteurs principaux premier en rang des inspecteurs principaux des inspecteurs des chefs de bureau des chefs de bureau adjoints des rédacteurs principaux des rédacteurs
- 3) Dans la carrière inférieure de l'administration:
 - a) des premiers commis principaux des commis principaux des commis des commis adjoints des expéditionnaires
 - b) des infirmiers
 - c) des éducateurs
 - d) des artisans dirigeants des premiers artisans principaux des artisans principaux des premiers artisans des artisans
 - e) des concierges surveillants principaux des concierges surveillants des concierges.

Le cadre ci-dessus peut être complété par des stagiaires. L'OLAI peut en outre avoir recours au service d'employés et d'ouvriers de l'Etat.

Les engagements en exécution du présent article se font selon les besoins de l'OLAI et dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 26. Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et de promotion qui ne sont pas fixées par la présente loi, sont déterminées par règlement grand-ducal.

Les candidats aux fonctions de directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration doivent remplir les conditions d'études requises pour l'admission à la carrière de l'attaché de Gouvernement. Ils sont dispensés de l'examen concours, du stage et de l'examen de fin de stage prévus à l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 27. Les nominations aux fonctions classées aux grades supérieurs au grade 8 sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres fonctions sont faites par le ministre.

Chapitre 6. Dispositions budgétaires et financières

Art. 28. Par dépassement des limites fixées dans la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, le ministre est autorisé à procéder à l'engagement de 2 employés de la carrière supérieure (S) et de 5 agents de la carrière moyenne (D).

L'article 14 de la loi précitée concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et relatif au recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat est complété à l'alinéa correspondant au Commissariat du Gouvernement aux étrangers par l'ajout suivant:

- Employés de la carrière S – 2
- Employés de la carrière D – 5.

Chapitre 7. Dispositions modificatives

Art. 29. Les modifications et additions suivantes sont apportées à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat:

- a) L'annexe A Classification des fonctions – Rubrique I «Administration générale» est complétée et modifiée comme suit:
 - au grade 17 la mention «Commissariat du Gouvernement aux étrangers – commissaire du Gouvernement aux étrangers» est remplacée par la mention «Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration – directeur».
- b) L'annexe D – Détermination – Rubrique I «Administration générale» est complétée et modifiée comme suit:
 - Dans la carrière supérieure de l'administration:
 - grade 12 de la computation de la bonification d'ancienneté
 - au grade 17, sous l'énumération des commissaires du Gouvernement, la mention «aux étrangers» est supprimée et remplacée sous l'énumération des directeurs par la mention «de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration».

Au numéro 9 de la section IV de l'article 22 la mention «le commissaire du Gouvernement aux étrangers» est remplacée par la mention «le directeur de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration».

Art. 30. L'article 34, alinéa 1 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifié comme suit:

- «Sans préjudice des attributions et compétences des médecins-inspecteurs et de la police générale et locale, les autorités communales et l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) sont chargés du contrôle des logements.»

Chapitre 8. Disposition transitoire

Art. 31. ~~Le Conseil national pour étrangers dans sa composition actuelle continuera à fonctionner jusqu'à l'achèvement de son mandat actuel en 2010.~~

Chapitre 9. Disposition abrogatoire

Art. 32. La loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers est abrogée.

Chapitre 10. Mise en vigueur

Art. 33. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Mémorial, à l'exception de l'article 28 qui entrera en vigueur le troisième jour qui suit sa publication au Mémorial.

*

VERSION CONSOLIDÉE DE LA LOI MODIFIÉE
du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs
de protection internationale et de protection temporaire, et
modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession
d'avocat

Chapitre 1^{er}. – Objectif, champ d'application et définitions

Art. 1^{er}. (1) La présente loi a pour objectif d'établir des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, ci-après dénommés «demandeurs», sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les droits des bénéficiaires de la protection temporaire.

La présente loi s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui présentent une demande de protection internationale sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou les zones de transit, tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande de protection internationale.

(2) Elle ne s'applique pas aux demandes d'asile diplomatique ou territoriale introduites auprès d'une représentation du Grand-Duché de Luxembourg.

(3) Sans préjudice du volet de la protection temporaire prévue à l'article 14, elle ne s'applique pas non plus en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine tel que visé par la loi du 18 décembre 2015 1. relative à la protection internationale et à la protection temporaire; 2. modifiant – la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, – la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, – la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; 3. abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Art. 2. Aux fins de la présente loi, on entend par:

- a) «demande de protection internationale»: toute demande de protection internationale telle que définie à l'article 2, point b) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire;
- b) «demandeur»: tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise;
- c) «membres de la famille»: dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres ci-après de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale qui sont présents au Grand-Duché de Luxembourg en raison de la demande de protection internationale:
 - le conjoint du demandeur de protection internationale ou son partenaire non marié engagé dans une communauté de vie reconnue par le pays d'origine de l'un des partenaires;
 - les enfants mineurs du couple visés au premier tiret ou du demandeur à condition qu'ils soient non mariés sans tenir compte du fait qu'ils sont légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
 - le père ou la mère du demandeur ou tout autre adulte qui en est responsable de par le droit en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg, lorsque ledit demandeur est mineur et non marié;
- d) «mineur»: un ressortissant de pays tiers ou apatride âgé de moins de dix-huit ans;
- e) «mineur non accompagné»: un mineur qui entre sur le territoire sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui par le droit en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne; cette expression couvre aussi le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire;
- f) «conditions d'accueil»: l'ensemble des mesures prises en faveur des demandeurs conformément à la présente loi;
- g) «conditions matérielles d'accueil»: les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation mensuelle et les soins médicaux;
- h) «structure d'hébergement»: la structure communautaire ou individuelle où sont hébergés les demandeurs;

- i) «représentant»: toute personne ou organisation désignée par le juge des tutelles, afin d'assister et de représenter un mineur non accompagné au cours des procédures prévues par la présente loi, afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et, le cas échéant, d'accomplir des actes juridiques pour le mineur. Lorsqu'une organisation est désignée comme représentant, elle désigne une personne chargée de s'acquitter des obligations de ce représentant à l'égard du mineur non accompagné, conformément à la présente loi;
- j) «demandeur ayant des besoins particuliers en matière d'accueil»: toute personne vulnérable, conformément à l'article 15 ayant besoin de garanties particulières pour bénéficier des droits et remplir les obligations prévus par la présente loi;
- k) «ministre»: le ministre ayant l'~~Intégration l'Asile~~ dans ses attributions;
- l) «~~OLAI ONA~~»: l'~~Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration~~ **Office national de l'accueil**;
- m) «~~directeur~~»: le directeur de l'~~Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration~~ **Office national de l'accueil** ;
- n) «protection temporaire»: une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection.

Chapitre 2. – Dispositions générales relatives aux conditions d'accueil

Art. 3. (1) Dans un délai de quinze jours au plus tard après l'introduction de leur demande de protection internationale, les demandeurs sont informés des avantages dont ils peuvent bénéficier et des obligations qu'ils doivent respecter eu égard aux conditions d'accueil réglées par la présente loi.

À la même occasion, les demandeurs sont renseignés sur les organisations ou les groupes de personnes qui assurent une assistance juridique spécifique et sur les organisations susceptibles de les aider ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier, y compris les soins médicaux.

(2) Les informations prévues au paragraphe 1^{er} sont fournies aux demandeurs par écrit et dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent. Le cas échéant, ces informations peuvent également être fournies oralement.

Art. 4. (1) Le demandeur doit se soumettre à un examen médical pour des motifs de santé publique dans un délai de six semaines après son entrée sur le territoire.

(2) L'examen médical visé au paragraphe 1^{er} sera effectué par un médecin de la Direction de la Santé délégué à cet effet par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

(3) L'examen médical peut comprendre un examen portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves que le demandeur aurait subies dans le passé.

Art. 5. (1) Les mineurs ont droit à l'accès au système éducatif et sont soumis à l'obligation scolaire conformément aux dispositions de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire.

Des cours préparatoires, comprenant des cours de langue, sont dispensés aux mineurs lorsque cela est nécessaire pour faciliter leur accès et leur participation au système éducatif.

(2) L'accès à l'enseignement secondaire reste possible pour les mineurs qui en cours de scolarité ont atteint la majorité civile.

Art. 6. (1) Les demandeurs n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée de six mois après le dépôt de leur demande de protection internationale. Toute demande d'autorisation d'occupation temporaire présentée pendant cette période par un demandeur est irrecevable.

(2) En l'absence de décision sur la demande de protection internationale endéans six mois après sa présentation et si cette absence de décision ne peut être imputée au demandeur, le ministre ayant l'Asile dans ses attributions délivre, sous réserve des conditions figurant au paragraphe subséquent, une autorisation d'occupation temporaire pour une durée de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(3) L'octroi ou le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peut être refusé sur base de l'article L.622-4 du Code du travail.

(4) À l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Agence pour le développement de l'emploi une copie du document délivré à son nom par le ministre ayant l'Asile dans ses attributions, attestant son statut de demandeur et son droit de rester sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et d'y circuler librement.

(5) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un titre de séjour.

(6) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment de la décision de refus de la demande de protection internationale du ministre ayant l'Asile dans ses attributions.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, l'autorisation d'occupation temporaire peut être renouvelée:

- a) durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative de refus de la demande de protection internationale a un effet suspensif jusqu'au moment de la notification de la décision rendue par la juridiction administrative ayant acquis force de la chose jugée;
- b) en cas d'une prolongation exceptionnelle du délai de l'obligation de quitter le territoire au sens de l'article 111 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

(7) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque le bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

Art. 7. Les demandeurs ont accès à la formation professionnelle conformément aux dispositions de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle.

Art. 8. (1) Le demandeur a droit aux conditions matérielles d'accueil dès la présentation de sa demande de protection internationale.

(2) Les conditions matérielles d'accueil assurent au demandeur un niveau de vie adéquat qui garantit sa subsistance et protège sa santé physique et mentale.

(3) Pour pouvoir bénéficier des conditions matérielles d'accueil et des soins médicaux accordés par l'OLAI ONA, le demandeur doit être dépourvu des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance et séjourner dans un lieu déterminé par l'autorité compétente.

(4) Est exclu du droit aux conditions matérielles d'accueil le demandeur dont les frais de séjour, y compris les frais de santé, sont pris en charge conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Art. 9. (1) Les conditions matérielles d'accueil sont déterminées en fonction de la composition du ménage du demandeur, de l'âge de ses membres, ainsi que des ressources financières dont dispose le ménage. Elles tiennent compte des besoins particuliers des personnes vulnérables telles que définies à l'article 15.

(2) Lors de sa demande en obtention des conditions matérielles d'accueil, le demandeur informe l'OLAI ONA de la composition de son ménage, de la présence de personnes ayant des besoins particuliers, ainsi que de sa situation financière et de celle des personnes faisant partie de son ménage. Le

demandeur atteste l'exactitude des informations fournies et des documents produits. Tout changement est à signaler à l'OLAI ONA.

(3) Pour l'instruction du dossier, le directeur procède, pour autant que de besoin et suivant ses compétences, à une enquête auprès des intéressés, auprès des administrations publiques et communales, auprès des institutions et services publics et privés œuvrant dans le domaine de l'action sociale ainsi qu'auprès des organismes de sécurité sociale.

Art. 10. (1) Le demandeur est logé dans une des structures d'hébergement suivantes:

- a) structures d'hébergement publiques;
- b) structures d'hébergement privées.

(2) Lors de son séjour dans une structure d'hébergement:

- a) le demandeur a droit au respect et à la protection de sa vie privée et familiale;
- b) le demandeur a la possibilité de communiquer avec sa famille, ses conseils juridiques ou conseillers, les représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et d'autres organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux compétents;
- c) les conseils juridiques ou conseillers du demandeur, les représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et d'autres organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux compétents ont accès aux structures d'hébergement en vue d'aider le demandeur. Le directeur peut imposer des limites à cet accès uniquement aux fins de sécurité des structures d'hébergement et du demandeur.

(3) Une attention particulière est accordée à la prévention de la violence et des actes d'agression fondés sur le genre, y compris les violences et harcèlements sexuels à l'intérieur des structures d'hébergement.

(4) Le directeur veille à ce que l'unité familiale soit préservée et à ce que le demandeur ne soit transféré d'une structure à une autre que lorsque cela est nécessaire.

(5) En toute hypothèse, le directeur accorde une attention particulière aux aspects liés au genre et à l'âge des demandeurs, ainsi qu'à la situation des personnes vulnérables. Il veille aussi à ce que les demandeurs majeurs à charge ayant des besoins particuliers soient hébergés ensemble avec des parents proches majeurs déjà présents dans une structure d'hébergement.

(6) Le directeur veille à ce que les mineurs aient accès à des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, à l'intérieur des structures d'hébergement visées au paragraphe 1^{er}, point a) et à des activités en plein air.

(7) Les demandeurs peuvent participer à la gestion des ressources matérielles et des aspects non matériels de la vie dans la structure d'hébergement par l'intermédiaire d'un comité ou d'un conseil consultatif représentatif des personnes qui y sont hébergées.

Art. 11. Par dérogation à l'article 10, le demandeur peut, lorsque les capacités d'hébergement normalement disponibles sont temporairement épuisées, être hébergé pour une période aussi courte que possible dans une structure d'accueil d'urgence. Dans ce cas, il bénéficie de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil.

Art. 12. Tout demandeur a droit à une allocation mensuelle telle que prévue à l'article 2, point g) de la loi.

Art. 13. (1) En cas d'hébergement en pension complète ou d'hébergement avec fourniture de repas ou de denrées alimentaires, le montant de l'allocation mensuelle est fixé à:

- a) 25,63 € pour un demandeur;
- b) 25,63 € pour un mineur non accompagné;
- c) 12,81 € pour un mineur.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er} et lorsque la fourniture de repas ou de denrées alimentaires n'est pas possible, le montant de l'allocation mensuelle est fixé à :

- a) 225,63 € pour un demandeur;
- b) 225,63 € pour un mineur non accompagné;
- c) 187,81 € pour un mineur.

(3) L'allocation mensuelle est complétée par des aides en nature ou des bons d'achat qui couvrent les frais d'hébergement, les frais d'habillement et d'utilisation des transports publics, ainsi que les frais médicaux.

(4) Les montants précités correspondent au nombre 775,17 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} octobre 2013 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Chapitre 3. – Protection temporaire

Art. 14. (1) Le ministre ayant l'Asile dans ses attributions délivre, sous réserve des paragraphes subséquents, aux bénéficiaires de la protection temporaire une autorisation d'occupation temporaire pour une durée de six mois renouvelable. L'octroi ou le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peut être refusé sur base de l'article L.622-4 du Code du travail. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

(2) A l'appui de la demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire, le demandeur doit présenter à l'Agence pour le développement de l'emploi une copie de l'attestation visée à l'article 72 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

(3) Le bénéfice de l'autorisation d'occupation temporaire ne donne pas droit à un titre de séjour.

(4) L'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité soit à l'échéance de son terme, soit au moment de la résiliation de la relation de travail par une des parties au contrat de travail, soit au moment où la protection temporaire prend fin.

(5) L'autorisation d'occupation temporaire est retirée lorsque son bénéficiaire travaille dans une autre profession que celle autorisée. Elle est retirée lorsque son bénéficiaire a eu recours, dans une intention frauduleuse, à des pratiques malhonnêtes ou à des déclarations inexactes pour l'obtenir.

(6) Le contrat de travail prend automatiquement fin lorsque l'autorisation d'occupation temporaire perd sa validité ou est retirée.

(7) Les bénéficiaires de la protection temporaire mineurs ont accès au système éducatif prévu à l'article 5.

(8) Les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à la formation professionnelle prévue à l'article 7.

(9) Les bénéficiaires de la protection temporaire ont accès aux conditions matérielles d'accueil définies à l'article 2, point g).

Chapitre 4. – Personnes vulnérables

Art. 15. Le directeur tient compte des besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, et plus particulièrement les victimes de mutilation génitale féminine.

Art. 16. (1) La détection des personnes vulnérables et l'évaluation de leurs besoins particuliers en matière d'accueil ont lieu, dans un délai raisonnable et en fonction des circonstances, par le directeur ou toute autre autorité compétente.

(2) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 1^{er}, la détection des personnes vulnérables et l'évaluation de leurs besoins en matière de soins médicaux de base sont effectuées par le médecin visé à l'article 4, paragraphe 2.

(3) Ces besoins particuliers sont également pris en compte s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure de protection internationale.

(4) L'évaluation des besoins particuliers des personnes vulnérables ne doit pas revêtir la forme d'une procédure administrative.

Art. 17. Les demandeurs qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par de tels actes et, en particulier, ont accès à des traitements ou des soins médicaux et psychologiques adéquats.

Art. 18. L'OLAI ONA prend en charge les prestations en nature dispensées aux personnes vulnérables par un service professionnel, établissement, réseau ou centre semi-stationnaire.

Art. 19. (1) Le directeur veille à accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant et à garantir un niveau de vie adéquat pour le développement physique, mental, spirituel, moral et social du mineur.

(2) En évaluant l'intérêt supérieur de l'enfant, il est tenu compte:

- a) des possibilités de regroupement familial;
- b) du bien-être et du développement social du mineur, en accordant une attention particulière à la situation personnelle du mineur;
- c) des considérations tenant à la sûreté et à la sécurité, en particulier lorsque le mineur est susceptible d'être une victime de la traite des êtres humains;
- d) de l'avis du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité.

(3) Pour autant que ce soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il est veillé à ce que le mineur soit logé avec ses parents, avec ses frères et sœurs mineurs non mariés ou avec la personne majeure qui en est responsable.

Art. 20. Afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, le mineur non accompagné se voit désigner dès que possible un représentant, à savoir une personne ou une organisation désignée par le juge des tutelles afin de lui permettre de bénéficier des droits et de respecter les obligations en matière d'accueil et, le cas échéant, d'accomplir des actes juridiques en son nom. Lorsqu'une organisation est désignée comme représentant, elle désigne une personne chargée de s'acquitter des obligations de représentation à l'égard du mineur non accompagné.

Art. 21. (1) Les mineurs non accompagnés âgés de moins de 16 ans sont hébergés à compter de la date à laquelle ils sont admis sur le territoire:

- a) auprès de membres adultes de leur famille;
- b) au sein d'une famille d'accueil;
- c) dans des structures spécialisées dans l'accueil des mineurs en difficulté;
- d) dans d'autres lieux d'hébergement convenant pour les mineurs.

Les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus peuvent être placés dans des structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale adultes.

(2) Dans le cas des mineurs non accompagnés, les transferts entre structures d'hébergement sont limités au minimum.

(3) Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les membres de sa famille sont recherchés dès que possible, le cas échéant, avec l'aide d'organisations internationales ou d'autres organisations compétentes. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches serait menacée, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il sera fait en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient confidentiels.

Chapitre 5. – Limitation et retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil

Art. 22. (1) Le directeur peut limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsque le demandeur:

- a) dissimule ses ressources financières et bénéficie indûment des conditions matérielles d'accueil. Les aides indûment touchées, suite à une fausse déclaration ou suite à l'omission par le demandeur de déclarer le changement intervenu dans la composition de son ménage, respectivement suite à l'allégation de faits inexacts, seront récupérées à charge du demandeur;
- b) se comporte de manière violente ou menaçante envers les personnes assurant l'encadrement des demandeurs ou bien envers des personnes exerçant des activités de gestion ou de surveillance dans une structure d'hébergement ou envers d'autres personnes hébergées dans les structures;
- c) abandonne la structure d'hébergement sans en avoir informé l'autorité compétente ou si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue;
- d) ne respecte pas l'obligation de se présenter aux entretiens et convocations fixés par les autorités;
- e) a déjà introduit une demande de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg;
- f) commet un manquement grave au règlement d'ordre intérieur des structures d'hébergement établi par le directeur qui en détermine les modalités d'exercice. Le règlement d'ordre intérieur est expliqué au demandeur dans une langue qu'il comprend, où dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend.

(2) Lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision motivée fondée sur des raisons de sa disparition est prise quant au rétablissement du bénéfice d'une partie ou de l'ensemble de l'accueil.

Art. 23. (1) Contre les décisions portant limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.

(2) Dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 1^{er}, le demandeur a le droit de se faire assister sur demande, et dans les procédures de recours de se faire représenter, à titre gratuit par un avocat désigné par le Bâtonnier de l'Ordre des avocats dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

(3) Le demandeur qui dispose des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance doit contribuer au coût des conditions matérielles d'accueil prévues par la présente loi, sinon les couvrir.

Le ministre veille à réclamer le remboursement des coûts des conditions matérielles d'accueil accordées au demandeur qui dispose des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance.

Art. 24. En aucun cas, la suppression complète des conditions matérielles d'accueil ne saurait être décidée. L'accès aux soins médicaux de base, de même qu'un niveau de vie digne et adéquat du demandeur, restent garantis en toutes circonstances.

Chapitre 6. – Formation du personnel encadrant

Art. 25. (1) Le personnel encadrant les demandeurs a eu ou reçoit une formation appropriée conformément au règlement UE n° 439/2010 du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile et est tenu par le secret professionnel et le devoir de confidentialité prévus en ce qui concerne les informations dont il a connaissance du fait de son travail.

(2) Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins.

Chapitre 7. – Accès aux informations

Art. 26. Dans le cadre de leurs missions respectives définies par la présente loi, l'OLAI ONA et la Direction de la Santé ont accès direct, par un système informatique, aux traitements de données à caractère personnel ci-dessous énumérés selon les modalités de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel:

- a) le fichier des étrangers exploité pour le compte du service des étrangers du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions;
- b) le fichier des demandeurs de protection internationale exploité pour le compte du service des réfugiés du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions.

Art. 27. (1) Le directeur et le directeur de la Santé autorisent l'accès direct aux fichiers visés sous a) et b) à leurs agents en fonction de leurs attributions.

(2) Les données recueillies par l'OLAI ONA et la Direction de la Santé ne peuvent servir qu'à la réalisation de leurs missions.

(3) Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées.

Chapitre 8. – Disposition modificative

Art. 28. La première phrase de l'alinéa 4 de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat est modifiée comme suit:

«Le bénéfice de l'assistance judiciaire peut également être accordé à tout autre ressortissant étranger dont les ressources sont insuffisantes:

- pour les procédures d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers;
- pour les procédures relatives aux demandes de protection internationale dans les limites de l'article 17 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire;
- pour la procédure relative à la limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil de la présente loi.»

Chapitre 9. – Dispositions budgétaires et financières

Art. 29. (1) Pour la mise en œuvre des mesures et aides prévues par la présente loi, le ministre est autorisé à renforcer le personnel de l'OLAI en procédant aux engagements de renforcement à titre permanent suivants:

- 2 éducateurs gradués;
- 8 éducateurs;
- 2 assistants sociaux;
- 3 employés D;
- 4 ouvriers avec CATP.

(2) Ces engagements définitifs se font par dépassement des limites fixées dans la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

Art. 30. La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: «Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire».

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ; 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.
Ministère initiateur :	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région
Auteur(s) :	Pierre Lammar, Premier Conseiller de Gouvernement
Téléphone :	247-86518
Courriel :	pierre.lammar@fm.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Le présent projet de loi a pour objet principal de créer, en remplacement de l'actuel Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), l'Office national de l'accueil (ONA) et de procéder à la répartition des compétences respectives tenant à l'accueil et à l'Intégration entre le deux ministères concernés. La nouvelle administration succédant à l'OLAI reprend les compétences prévues par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg qui n'ont pas trait à l'intégration et sera attachée au Ministère des Affaires étrangères et européennes. Les compétences de l'ancien OLAI relatives à l'Intégration seront reprises au niveau d'un département Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère des Affaires étrangères et européennes (le texte a été élaboré en concertation avec le MAEE)
Date :	17.10.2019

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle/lesquelles : Les avis des organismes suivants seront demandés:

- Conseil d'Etat
- Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
- Chambre des Salariés
- Chambre de l'Agriculture
- Chambre de Commerce
- Chambre des Métiers

Remarques/Observations : L'OLAI a également été consulté.

2. Destinataires du projet :

- Entreprises/Professions libérales : Oui Non
- Citoyens : Oui Non
- Administrations : Oui Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
Remarques/Observations :
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
Remarques/Observations :
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
– une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
– des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
– le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?

¹ N.a. : non applicable.

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
- b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
- Si oui, lequel ?
- Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez pourquoi :
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7403/01

N° 7403¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(26.2.2019)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de scinder en deux les fonctions d'accueil et d'intégration des étrangers de l'actuel Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après « OLAI ») en le remplaçant par un Office national de l'accueil (ci-après « ONA ») en charge des questions relatives à l'accueil et placé sous l'autorité du ministre ayant l'asile dans ses attributions, et en transférant les compétences relatives à l'intégration directement aux services du ministre en charge de l'intégration.

En pratique, les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale sont régies par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire¹, alors que les problématiques d'accueil et d'intégration des étrangers sont régies à la fois par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la « Loi modifiée du 16 décembre 2008 »), et par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

La mission de l'OLAI, telle que définie par la Loi modifiée du 16 décembre 2008, est « *d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.* »²

1 La loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire n'a pas vocation à être modifiée par le Projet

2 Article 3, paragraphe 2 de la Loi modifiée du 16 décembre 2008. A noter que la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection a été abrogée par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Les auteurs énoncent comme objectif unique du Projet le fait de « *procéder à la réorganisation de l'OLAI afin de répartir, d'une façon quasiment mathématique, les compétences respectives tenant à l'accueil et à l'intégration entre les deux ministères concernés* »³. Pour ce faire, le Projet prévoit de procéder à la réorganisation suivante :

- **l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire** sera désormais effectué par l'ONA en vertu du Projet sous avis et régi par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire ;
- **l'intégration des étrangers** sera régie par la loi modifiée du 16 décembre 2008 que le Projet prévoit de renommer loi « concernant ~~l'accueil et~~ l'intégration des étrangers au Luxembourg ».

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce soutient le transfert des fonctions d'intégration des étrangers de l'actuel OLAI aux services du ministre en charge de l'intégration. En effet, regrouper l'ensemble des compétences d'intégration des étrangers au sein de ce ministère permet à la fois une mutualisation des moyens, une coopération interne facilitée et, plus globalement, une organisation plus efficace.

Au vu de la répartition envisagée dans le Projet, la Chambre de Commerce s'interroge cependant quant au **devenir de la compétence d'organisation de l'aide sociale aux étrangers** qui relevait jusqu'à présent des prérogatives de l'OLAI et que le Projet ne prévoit ni d'attribuer à l'ONA, ni de transférer au ministre ayant l'intégration dans ses compétences⁴.

La réforme des politiques d'accueil et d'intégration du Luxembourg, illustrée principalement par la suppression de l'OLAI et la création de l'ONA, est une occasion de renforcer les dispositifs nationaux en faveur de l'attraction de la main-d'œuvre étrangère qualifiée et très qualifiée. En effet, cette problématique est plus que cruciale pour les entreprises luxembourgeoises. 65% d'entre elles affirment que le manque de main-d'œuvre qualifiée est un des grands défis pour leur développement économique⁵. Le faible taux de chômage au Luxembourg et les projections démographiques dans la Grande Région obligeront les entreprises à pallier à ce manque via le recrutement de main-d'œuvre en provenance de l'étranger. Ainsi, la Chambre de Commerce aurait souhaité que des dispositifs en faveur de l'accueil et l'intégration des travailleurs qualifiés soient inclus au Projet. Les dispositifs existants sont insuffisants face au défi crucial que représente l'attractivité des talents pour le Grand-Duché. La Chambre de Commerce rappelle, par ailleurs, l'impératif, exprimé par le bulletin économique « *Entreprise Luxembourg 4.0 – Pour une gouvernance publique innovante* », d'instaurer une loi moderne sur l'immigration. Les moyens mis en œuvre par l'Etat pour mieux attirer, accueillir et intégrer les travailleurs immigrés, qualifiés et très qualifiés notamment, devraient faire partie intégrante de cette loi.

En ce qui concerne la **fiche financière** annexée au Projet, la Chambre de Commerce s'interroge quant aux mouvements de personnel qui accompagneront nécessairement cette réorganisation et s'étonne de lire que le Projet n'engendre aucune charge financière pour le budget de l'État⁶.

*

³ Exposé des motifs, p. 6

⁴ Le règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale est notamment basé sur la Loi modifiée du 16 décembre 2008. Le fait que le Projet ne prévoit pas l'attribution de cette prérogative à l'une ou l'autre des administrations visées par la réorganisation des services de l'OLAI risque de créer un vide juridique préjudiciable au bon fonctionnement du système de protection des étrangers au Luxembourg.

⁵ Enquête Eurochambres 2018/2019.

⁶ Fiche financière annexée au Projet

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé du Projet

La Chambre de Commerce invite les auteurs à modifier l'intitulé du Projet comme suit :

- « *Projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de*
1. *la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;*
 2. *la loi **modifiée** du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, **et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.** »*

Projet d'article 5

La Chambre de Commerce s'étonne de la formulation de l'article 5 du Projet qui prévoit expressément que « *les dispositions des articles 14 et 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg relatives aux aides financières que le Gouvernement peut accorder sont applicables si les communes et organismes nationaux y visés sont impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'article 3 de la présente loi [portant création de l'ONA]* ». Etant donné que les objectifs visés dans la Loi modifiée du 16 décembre 2008 telle que le Projet envisage de la modifier ne visent plus les missions d'accueil, le financement de ces missions ne saurait donc plus être effectué par l'intermédiaire de la Loi du 16 décembre 2008 comme le prévoit le projet d'article sous analyse.

La Chambre de Commerce s'interroge également sur l'effectivité du choix visant à ne pas prévoir de source de financement autonome dans le cadre de la création du nouvel ONA. En effet, le rapport d'activité 2017 de l'OLAI fait état d'un budget de 64,4 millions d'euros, en forte croissance sur les dernières années, celui-ci n'atteignant que 25,1 millions d'euros en 2014. 61,2 millions d'euros étaient consacrés en 2017 à l'accueil des demandeurs de protection internationale. Les frais du personnel de l'OLAI, les services de gardiennage et l'entretien des structures d'hébergement, qui devraient en grande partie rentrer dans les dépenses inhérentes à l'activité de l'ONA comptent pour une large part dans le budget actuel de l'OLAI. L'ONA ayant une mission claire et un personnel propre dédié à cette mission, il semblerait pertinent qu'il dispose d'un financement propre pour la mener à bien.

La Chambre de Commerce s'interroge donc quant à la capacité du dispositif législatif mis en œuvre dans le Projet pour permettre le financement des activités futures de l'ONA.

Projet d'article 8

L'article 8 du Projet prévoit que « Toute référence à l' [OLAI] s'entend comme référence à l' [ONA], à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire »⁷.

La Chambre de Commerce s'étonne d'une telle disposition alors même l'embauche valable de personnel de l'OLAI en vertu de l'article 29 de la loi votée en 2015 n'est pas de nature à être invalidée par le Projet. En effet, le principe de non-rétroactivité de la loi constitue une garantie donnée aux situations juridiques valablement acquises et consolidées sous la loi ancienne⁸, et le Projet a vocation à entrer en vigueur le 1^{er} mai 2019⁹.

La Chambre de Commerce suggère de reformuler l'article 8 du Projet comme suit : « *Toute référence à l' [OLAI] s'entend comme référence à l' [ONA] à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire* ».

Projet d'article 12

L'article 12 du Projet, qui a vocation à être intégré dans la nouvelle loi portant création de l'ONA, prévoit que : « *La référence à la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration*

7 Souligné par la Chambre de Commerce

8 Marc BESCH, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, page 613

9 Article 14 du Projet

des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg se fait sous la forme suivante : « Loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg » ».

Or, l'objet de cette disposition ne vise pas directement la nouvelle loi portant création de l'ONA, mais bien la Loi du 16 décembre 2018. Etant donné qu'il est indispensable de pouvoir se limiter à la seule lecture du texte originel tenant compte des modifications qui lui ont été apportées, sans devoir prendre en considération des dispositions contenues dans d'autres textes¹⁰, la Chambre de Commerce invite les auteurs à déplacer cette disposition en l'intégrant au projet d'article 9 qui a pour objet la modification de la Loi du 16 décembre 2008.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

¹⁰ Marc BESCH, précité, page 571

7403/02

N° 7403²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

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

- 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(7.3.2019)

Par sa lettre du 1^{er} février 2019, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

D'après les affirmations du Gouvernement dans l'exposé des motifs, le projet de loi a pour seul objectif de « *procéder à la réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)* ».

Le but recherché est la séparation des compétences en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale revenant au ministre ayant l'Asile dans ses attributions et celles en matière d'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg revenant au ministre ayant l'Intégration dans ses attributions. A cet effet, l'actuel Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) est remplacé par le futur Office national de l'Accueil (ONA) et les différentes législations actuellement en vigueur font l'objet des adaptations nécessaires.

La Chambre des Métiers a toujours été sensible tant à la question de l'accueil des personnes et des familles obligées de quitter leur patrie et leur environnement historique pour des raisons humanitaires qu'à celle de l'intégration des étrangers dans la vie sociale et professionnelle luxembourgeoise. Elle s'est toujours déclarée solidaire avec l'action du Gouvernement dans ce contexte et elle n'a jamais manqué de lui prêter son concours et de lui offrir ses services.

Concernant le présent projet de loi, elle avoue ne pas disposer des compétences et des éléments nécessaires pour se livrer à une analyse approfondie du dossier et pour porter « in fine » un jugement de qualité sur la démarche du Gouvernement.

Elle fait donc confiance au Gouvernement qui, comme tous les Gouvernements qui l'ont précédé, a toujours su se montrer à la hauteur de la tâche et « gérer » avec circonspection, réalisme et efficacité des domaines éminemment sensibles que sont l'accueil et l'intégration des étrangers.

*

A l'exception des remarques énoncées ci-dessus, la Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler relativement au projet de loi lui soumis pour avis.

Luxembourg, le 7 mars 2019

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

7403/03

N° 7403³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(26.4.2019)

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

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

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

*

CONSIDERATIONS GENERALES

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

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

*

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} et 2

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

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

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

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

Article 3

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

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

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

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

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

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

Le paragraphe 3 établit un régime d'aide au profit des ressortissants de pays tiers et reprend l'article 5 de la loi précitée du 16 décembre 2008, tout en remplaçant le terme « étrangers » par les termes « ressortissants de pays tiers tels que définis par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ». La loi précitée du 29 août 2008 définit, à l'article 3, lettre c), le ressortissant de pays tiers comme « toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation ». Le soutien ponctuel en question peut dès lors être accordé non seulement aux demandeurs de protection internationale, mais, de manière générale, à tout ressortissant de pays tiers. Le Conseil d'État, pour sa part, s'interroge sur les motifs qui ont amené les auteurs du projet de loi sous avis à élargir, sur ce point précis, le champ d'application du texte en projet aux ressortissants de pays tiers dans leur ensemble au lieu de le limiter aux demandeurs de protection internationale. Cette démarche semble en tout cas être en contradiction avec la mission de l'ONA qui, selon l'article 3 du projet de loi, se limite à l'accueil des seuls demandeurs de protection internationale. Le commentaire des articles joint au projet de loi ne donne malheureusement pas d'éclaircissements supplémentaires sur ce point.

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

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

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

découle⁵. La future loi devra ainsi définir non seulement les éléments essentiels du dispositif en tant que tels, mais le faire avec une précision permettant d'écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu dans le chef de l'administration. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au dispositif proposé qui ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

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

Article 4

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

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

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

Dans la même perspective, lorsqu'il avait été confronté à la proposition de donner un tel pouvoir à un ministre par rapport au personnel d'administrations ne relevant pas de son autorité, le Conseil d'État a donné à considérer que, d'un point de vue hiérarchique, les agents d'administrations autres que celles qui sont placées sous sa tutelle ne sont pas tenus de prêter leur concours au ministre. Et d'ajouter qu'il

5 Avis du Conseil d'État n° 50.564 du 3 juin 2014 sur le projet de loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (doc. parl. n° 6670⁴, p. 10), n° 51.012 du 20 octobre 2015 sur le projet de loi relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (doc. parl. n° 6775³, p. 5) et n° 52.102 du 20 mars 2018 sur le projet de loi relatif au Revenu d'inclusion sociale et portant modification 1. du Code de la Sécurité sociale 2. du Code du travail 3. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 4. de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ; 5. de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 6. de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (doc. parl. n° 7113¹⁰, pp. 8 et suiv.).

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

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

en est de même, à plus forte raison, pour les agents des communes et des établissements publics, et que le ministre peut tout au plus demander le concours de ces agents⁸.

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

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

Article 5

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

Plus substantiellement, le Conseil d'État relève ici encore que la matière qui est couverte en l'occurrence rentre dans la catégorie de celles qui sont réservées à la loi en vertu des articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution⁹. Comme il l'a fait à l'endroit de l'article 3, le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat¹⁰. Dans les matières en question, l'exécutif ne saurait prendre l'initiative et être autorisé à apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. D'un autre côté, il suffit que la loi détermine les éléments essentiels de la matière, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir exécutif¹¹. En l'occurrence, des éléments substantiels du dispositif se situent en dehors du cadre tracé par la loi et sont relégués à une convention que le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'État. Ainsi, le type de la participation financière de l'État sera déterminé dans la convention (article 14, alinéa 3, lettre b)). De même, les moyens de contrôle et de sanction que l'État aura à sa disposition figureront dans la convention. À l'alinéa 5, il est ensuite précisé que la participation de l'État sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte de l'article 5 qui ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

Une solution aux problèmes soulevés par le Conseil d'État consisterait, comme pour le dispositif figurant à l'article 3, dans la définition par la loi d'un cadre comportant les éléments essentiels du

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

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

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

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

dispositif pour les soutiens à allouer, cadre dont les modalités d'application seraient ensuite fixées au niveau d'un règlement grand-ducal, lequel pourrait servir de base à la conclusion des conventions entre l'État et les bénéficiaires d'une participation financière, et cela afin d'aboutir à un mécanisme répondant aux principes sous-jacents à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, précité.

Article 6

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

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

« L'objectif principal du projet de loi sous examen consiste dans une autorisation à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'État au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution. D'après l'article 99 de la Constitution, une autorisation à cet effet doit être conférée par une loi spéciale, par opposition à une loi générale. Il en résulte que les autorisations doivent faire l'objet d'une loi particulière et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à ses observations dans son avis du 8 mars 2016 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) et modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable au Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre. »¹²

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

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

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

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

Article 7

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

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

Article 8

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

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

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

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

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

Article 9

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

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

En ce qui concerne le texte figurant sous le point 3^o, il est destiné à remplacer l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Les auteurs du projet de loi se sont contentés de transférer la mission essentielle de l'OLAI, à savoir la facilitation du processus d'intégration des étrangers et la mise en œuvre des moyens y afférents vers le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions. En conséquence, le texte sous avis confère à un membre du Gouvernement des missions qui sont actuellement exercées par une administration technique. Le Conseil d'État note en outre le caractère peu normatif de la disposition qui se limite à décrire le champ de la politique d'intégration, que l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères confie au ministre dont il est question en l'occurrence, en mettant en avant, au passage, la lutte contre les discriminations comme un élément essentiel de cette politique. Si les auteurs du projet de loi envisageaient d'organiser en détail le service, qui au niveau du ministère de la Famille couvre le domaine de l'intégration, il y aurait lieu de procéder par la voie d'un arrêté grand-ducal que le Grand-Duc prendra en vertu des pouvoirs qui lui sont réservés par l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Le Conseil d'État relève encore qu'à l'occasion du transfert des attributions de l'OLAI vers les services du ministère concerné, l'organisation de l'aide sociale visée par l'article 3, alinéa 2, de la loi

précitée du 16 décembre 2008, n'est pas reprise, alors que l'article 1^{er}, alinéa 2, de la même loi continuera à faire référence à l'article 3, alinéa 2, dans la mesure où il y est question d'aide sociale. Le projet de loi serait à revoir sur ce point.

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

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

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

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

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

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

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

Article 10

Sans observation.

Article 11

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

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

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

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer le bout de phrase « et pour autant que l'application de cette disposition ne soit plus favorable » par « et dans la mesure où l'application de cette disposition est plus favorable ». Au paragraphe 3, la référence à l'ancienne législation est insuffisamment précise. En dépit du fait que la loi en question a été abrogée, il conviendrait de se référer « aux anciennes dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État », comme le fait l'article 44 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions des modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. À titre d'alternative, les auteurs du projet de loi pourraient se référer directement aux dispositions de l'article 44, paragraphe 3, de la loi précitée du 25 mars 2015, pour dire que ces dispositions restent applicables aux bénéficiaires des anciens grades de substitution et pour préciser que le nombre de ces bénéficiaires n'est pas pris en considération pour déterminer le nombre limite fixé par l'article 16 de la loi précitée du 25 mars 2015, ce qui constitue une dérogation par rapport au dispositif mis en place en 2015. Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Article 12

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

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

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

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

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

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Intitulé

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

Article 1^{er}

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

Article 3

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

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

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

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

Au paragraphe 3 il convient d'écrire :

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

Article 4

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

Article 6

Il convient d'écrire « 100 pour cent ».

Article 7

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

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

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

Article 9

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

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

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

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

Le point 10° est à reformuler comme suit :

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

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

Article 10

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

Article 13

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

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

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

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agné DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7403/04

N° 7403⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(5.6.2019)

Par dépêche du 1^{er} février 2019, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise à réorganiser l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) dans le but de répartir d'une nouvelle façon les attributions respectives en matière d'accueil et d'intégration des demandeurs de protection internationale, cela pour mieux répondre aux exigences en la matière.

Pour parvenir audit but, le projet de loi se propose de créer une nouvelle administration, à savoir l'Office national de l'accueil (ONA), qui remplacera l'OLAI et qui reprendra toutes les attributions actuellement exercées par ce dernier et ne concernant pas le volet „intégration“. Ce volet sera repris par un département du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Ad article 3

À l'article 3, paragraphe (3), il y a lieu d'ajouter l'adjectif „modifiée“ avant la date à l'intitulé de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. En effet, ladite loi a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Ad article 7

Aux termes de l'article 7, paragraphe (1), alinéa 2, le cadre du personnel de l'ONA peut être complété, entre autres, par „des salariés de l'État“. La Chambre demande que le personnel en question soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État, notamment dans le cas où il serait amené à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale.

Selon le paragraphe (3), les conditions d'examen et de promotion des fonctionnaires de l'ONA seront déterminées par un règlement grand-ducal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que le dossier lui soumis ne soit pas accompagné du projet de ce règlement grand-ducal. L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces

textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

Ad article 11

L'article 11 prévoit que le personnel de l'OLAI sera repris soit par l'ONA soit par le Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Il comporte par ailleurs deux dispositions en faveur des agents qui sont visés par les dispositions transitoires de la loi fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ou qui bénéficient d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières auprès de l'OLAI.

Si la Chambre approuve ces dispositions prévues par le projet de loi, elle fait remarquer qu'il y a impérativement lieu de compléter celui-ci par un texte prévoyant que la rémunération (y compris tous les accessoires de traitement ou d'indemnité) et les expectatives de carrière seront maintenues (au-delà de la période transitoire susvisée) pour tout le personnel de l'OLAI qui sera repris.

Ad article 14

L'article sous rubrique prévoit que la future loi entrera en vigueur le 1^{er} mai 2019, c'est-à-dire de façon rétroactive.

Étant donné qu'il est absurde de créer rétroactivement une nouvelle administration avec toutes les conséquences que cela comporterait pour le personnel et les services concernés, la Chambre demande de faire abstraction de cette rétroactivité et de remplacer l'article 14 par une disposition fixant l'entrée en vigueur de la future loi à la date de sa publication ou à une date ultérieure.

Pour le reste, le projet de loi n'appelle pas d'observations spécifiques quant au fond concernant les dispositions traitant de l'accueil et de l'intégration des demandeurs de protection internationale et la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque dès lors son accord avec le texte lui soumis pour avis, sous la réserve toutefois des commentaires qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 juin 2019.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

7403/05

N° 7403⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission de la Famille et de l'Intégration</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (17.6.2019).....	1
2) Texte coordonné.....	10

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(17.6.2019)

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, amendements adoptés par la Commission de la Famille et de l'Intégration (COFAI) lors de sa réunion du 5 juin 2019.

Je vous joins, à titre indicatif, un texte coordonné tenant compte de ces propositions d'amendement, ainsi que des propositions du Conseil d'État que la commission a faites siennes.

Remarque liminaire :

La COFAI tient à préciser qu'elle s'est ralliée à toutes les observations d'ordre légistique émises par la Haute Corporation dans son avis du 26 avril 2019.

Les amendements se présentent comme suit :

suppressions proposées respectivement par la COFAI et le Conseil d'État :	biffé
ajouts proposés par la COFAI :	<u>souligné</u>
propositions du Conseil d'État :	<i>italique</i>
Observations d'ordre légistique du Conseil d'État :	<i>italique</i>

Amendement 1

L'intitulé du projet de loi est modifié comme suit :

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;**
- 1° 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 2° 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat »**

Commentaire

Le premier amendement tient compte du fait qu'il est apporté une modification à la loi modifiée du 21 septembre 2006 précitée. Ensuite, il opère encore de légers changements à l'intitulé originaire du projet de loi de façon à tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat.

Amendement 2

L'ancien article 3, devenant l'article 2 du projet de loi, est modifié comme suit :

« **Art. 3. Art. 2.** (1) L'ONA a pour mission :

1° d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;

~~Dans l'accomplissement de cette mission, l'ONA collabore avec les instances européennes et internationales.~~

- (2) L'ONA est autorisé à :
- ~~-/ 2° de gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire tels que définis par la loi de 2015 précitée du 18 décembre 2015 ;~~
 - ~~-/ 3° de collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ;~~
 - ~~-/ 4° de promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.~~

~~(2) Dans l'accomplissement de cette mission, l'ONA collabore avec les instances européennes et internationales.~~

~~(3) Dans des cas exceptionnels et dûment motivés par des raisons tenant à la situation familiale, humanitaire ou de santé, l'ONA peut accorder un soutien ponctuel à des ressortissants de pays tiers tels que ces ressortissants sont définis par l'article 3, point c) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.~~

~~Ce soutien ponctuel ne peut pas dépasser les montants prévus à l'article 13, paragraphes 2 et 3 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.~~

~~Un règlement grand-ducal en précise les modalités d'application. »~~

Commentaire

Le Conseil d'Etat a soulevé un certain nombre de questions à propos de l'ancien article 3.

La première de ces questions a trait à la collaboration avec les instances des pays d'origine que l'OLAI assurait aux termes de l'ancien article 3 de la loi pour l'accomplissement des différentes missions prévues à cet article. Le Conseil d'Etat note que cette collaboration ne figure plus dans le texte qui règle les attributions de l'ONA et s'interroge sur les raisons de l'absence de cette formule. En fait, il s'agissait

d'une disposition qui avait pour objet de rechercher les membres de famille d'un demandeur de protection internationale et notamment des mineurs non accompagnés. En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, la disposition en question se retrouve à l'article 21, paragraphe 3, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 précitée qui dispose que « Afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les membres de sa famille sont recherchés dès que possible, le cas échéant avec l'aide d'organisations internationales ou d'autres organisations compétentes ... ». En pratique, les gestionnaires sur le terrain contribuent à faire ces recherches, tout comme le Ministère des Affaires étrangères et européennes le fait par le biais de ses relations diplomatiques. La disposition en question est donc superfétatoire et elle peut également être supprimée dans le texte de la loi modifiée du 16 décembre 2008.

En deuxième lieu, la Haute Corporation relève que le texte proposé gagnerait en clarté si certains concepts, comme ceux d'« instances compétentes » ou d'« organismes », étaient définis d'une façon plus précise. Si la COFAI comprend les préoccupations du Conseil d'Etat, elle tient cependant à relever qu'une définition plus précise des termes utilisés est difficile à formuler au vu du caractère très hétéroclite des différents intervenants visés. C'est ainsi qu'on note que parmi les collaborateurs privilégiés de l'ONA ou du futur « département de l'intégration », certains relèvent de statuts très différents. C'est ainsi que la Croix Rouge est une société nationale dont le statut est régi par une loi spéciale tandis que la Caritas est une fondation qui se subdivise à nouveau dans différents groupements. Sont encore visées d'autres structures tels que les a.s.b.l., les sociétés commerciales, les établissements publics etc..

C'est la raison pour laquelle la COFAI estime qu'il est préférable de ne pas procéder à l'endroit à une définition plus précise des différents acteurs, alors que celle-ci risquerait de générer des exclusions non souhaitées.

En troisième lieu, et plus substantiellement, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la disposition prévue au paragraphe 3 de l'article sous rubrique au motif que le régime des aides ponctuelles y prévu relève des matières réservées à la loi, de sorte qu'il est soumis à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative. Toutefois, le Conseil d'Etat propose aussi une solution au problème soulevé qui consiste à définir dans la loi un cadre comportant les éléments essentiels du dispositif pour les soutiens à allouer, cadre dont les modalités d'application seraient ensuite fixées au niveau d'un règlement grand-ducal.

La COFAI se rallie à la position du Conseil d'Etat. Les modifications apportées au paragraphe 3 visent à suivre celle-ci en prévoyant tout d'abord le cadre dans lequel ces aides ponctuelles peuvent être accordées et puis, également et surtout, les limites de ces aides. En ce qui concerne les situations dans lesquelles ces aides sont accordées, le texte proposé reprend une formule qui a déjà été consacrée sous une autre forme à l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. Pour ce qui est du montant maximum, il est référé à l'article 13 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

En ce qui concerne les personnes visées par la disposition, les ressortissants des pays de l'UE sont bien-sûr exclus, alors qu'il s'entend qu'ils ont globalement droit aux mêmes aides que les nationaux. En ce qui concerne les demandeurs de protection internationale, ils seront principalement couverts par les dispositions qui ont trait à l'accueil. Par contre, il se peut qu'un certain nombre de personnes, qui ne relèvent pas des statuts prédéfinis, se retrouvent encore sur le territoire luxembourgeois tout en étant dépourvues de ressources minimales.

Il s'agit :

- des demandeurs de protection internationale qui ont été déboutés de leur demande,
- des demandeurs déboutés de leur demande de protection internationale et qui bénéficient d'un sursis ou d'un report à l'éloignement conformément aux dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration,
- des demandeurs déboutés qui bénéficient d'une autorisation de séjour pour raisons médicales suivant les dispositions de la loi du 29 août 2008 précitée.

L'aide ponctuelle sert par exemple à couvrir les frais médicaux, l'achat de matériel scolaire, les frais de formation ou encore l'achat de produits d'hygiène.

Amendement 3

L'ancien article 5, devenant l'article 4 du projet de loi, est modifié comme suit :

« **Art. 5. Art. 4.** Les dispositions des articles 14 et 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg relatives aux aides finan-

cières que le Gouvernement peut accorder sont applicables si les communes et organismes nationaux y visés sont impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'article 3 de la présente loi.

(1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 2 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100 000 euros et 75% du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions de l'ONA définies à l'article 2 ci-dessus.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3, les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et acceptés par l'Etat et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;
- d) participation financière mixte : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5.

Commentaire

L'ancien article 5 renvoie aux articles 14 et 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg relatifs aux aides financières que le Gouvernement peut accorder aux communes ou à des organismes pour la réalisation des missions prévues dans le cadre de l'accueil et de l'intégration.

Puisque l'article en question est censé jouer dans les deux domaines relevant dorénavant de la compétence de ministres différents, il est nécessaire de prévoir que les articles en question s'appliquent également dans le cadre des missions assurées par le futur ONA.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que certains termes pourraient prêter à confusion, comme par exemple celui de l'« implication » des communes et des organismes dans la réalisation de la mission de l'ONA. Il note encore un changement de terminologie en ce qui concerne les organismes visés, alors que le terme « nationaux » est ajouté sans toutefois figurer dans le texte original.

Plus substantiellement, la Haute Corporation fait remarquer que la matière qui est couverte par la disposition concernée rentre dans celles réservées à la loi de sorte que le cadre qui est défini par le projet de loi n'est pas assez précis pour satisfaire aux conditions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution qui s'applique dans ce cas. Le Conseil d'Etat observe encore à ce titre que le législateur ne saurait se dessaisir de ses compétences au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat.

En guise de solution, le Conseil d'Etat propose de définir dans la loi un cadre comportant les éléments essentiels du dispositif dont les modalités d'application seraient ensuite fixées au niveau d'un règlement grand-ducal qui pourrait servir de base à la conclusion des conventions entre l'Etat et les bénéficiaires d'une participation financière.

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'Etat et de vider surtout l'opposition formelle qu'il a émise à l'égard du dispositif conçu à l'ancien article 5, le texte en question a été remanié de fond en comble. Pour éviter également un glissement dans la terminologie, il a été veillé à ce que les mêmes dispositions s'appliquent aussi bien au futur ONA qu'au futur « département de l'intégration » du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Cette façon de procéder impliquera également des changements à opérer au niveau de la loi modifiée du 16 décembre 2008 précitée.

Le nouveau texte comporte tout d'abord des précisions qui s'appliqueront dans les cas où un subside est accordé en prévoyant un montant et un pourcentage maxima qui ne pourront pas être dépassés.

Les paragraphes suivants fixent un cadre aux participations financières en prévoyant aussi bien les frais pouvant être pris en compte que les différents types de participations financières qui pourront être retenus. Il convient de relever qu'il s'agit d'un mécanisme repris *mutatis mutandis* de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. C'est ainsi que la nature des frais est identique de même que les types de participation financière qui peuvent être prévus.

Amendement 4

Il est inséré un nouvel article 5 qui prend la teneur suivante

« Art. 5. L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont restituées au Trésor. »

Commentaire

La disposition en question reprend le texte de l'article 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg qui va de pair avec l'article 14 de cette loi.

Amendement 5

L'ancien article 6 est supprimé pour vider l'opposition formelle que le Conseil d'Etat avait formulée à son encontre.

Amendement 6

L'ancien article 8, devenant l'article 7 du projet de loi, est modifié comme suit :

« ~~Art. 8. Art. 7. Toute~~ Dans tous les textes de loi, la référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil, ~~à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.~~ »

Commentaire

Tous les textes de règlement mis à part, la COFAI reprend exactement la proposition formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 26 avril 2019, consistant à libeller la disposition sous revue comme suit : « Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil. »

Il est à noter que le Conseil d'Etat a fait une proposition de texte qui englobe, parmi les changements qu'il suggère, les textes de règlement qui comporteraient une référence à l'OLAI et qui devraient donc également s'entendre comme référence au nouvel ONA. Or, dans la conception de la COFAI la disposition en question, qui ne distingue pas entre les références législatives et réglementaires, ne peut s'appliquer qu'à d'autres dispositions législatives sous peine d'empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif. C'est pour cette raison que la proposition de texte du Conseil d'Etat sous l'article visé est bien reprise, mais sans la mention « et de règlement ». Il est également tenu compte de l'observation du Conseil d'Etat de ne pas exclure de la disposition concernée l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 visant des recrutements à l'ancien OLAI, alors que celle-ci a épuisé ses effets et n'est donc pas affectée par le présent projet de loi.

Amendement 7

Il est inséré un nouvel article 8 qui prend la teneur suivante :

« Art. 8. La loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifiée comme suit :

L'article 1^{er}, paragraphe 3, point e) est modifié comme suit :

« e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire visés par l'article 2 de la loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ; » »

Commentaire

Il s'agit d'une adaptation qui est devenue nécessaire à la suite de la répartition des missions de l'OLAI entre le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions et l'ONA.

Amendement 8

L'article 9 est modifié comme suit :

1. Il est inséré un nouveau point 3° libellé comme suit :

« 3° L'article 1^{er}, alinéa 2 est modifié comme suit :

« Ne sont pas visés par l'alinéa 1^{er} les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, à l'exception de la disposition prévue à l'article 3, alinéa 2 relative à l'aide sociale. » ; » ;

2. L'ancien point 3°, qui devient le nouveau point 4°, est modifié comme suit :

« 3° 4° L'article 3 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3. Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé «le ministre», un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé «OLAI».

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la

~~politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.~~

Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après appelé le « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers. »

3. L'ancien point 4° devient le nouveau point 5° ;
4. Les anciens points 5°, 6° et 7° deviennent respectivement les nouveaux points 6°, 7° et 8° ;
5. L'ancien point 8°, qui devient le nouveau point 9°, est modifié comme suit :
 - « 8° 9° A l'article 12, le terme « insertion » est remplacé par le terme « intégration », les termes « l'OLAI procède » sont remplacés par les termes « le ministre fait procéder » et les termes « ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle » sont remplacés par les termes « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » ;
6. Il est inséré un nouveau point 10° qui prend la teneur qui suit :
 - « 10° L'article 14 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 14. Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de participation financière de l'Etat ;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a) ;
- d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

La participation de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100 000 euros et 75% du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions du ministre définies à l'article 3 ci-dessus.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3 les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et acceptés par l'Etat et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;
- d) participation financière mixte : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5. » ; » ;

7. Les anciens points 9° et 10° deviennent les nouveaux points 11 et 12°;

8. L'ancien point 11°, qui devient le nouveau point 13°, est modifié comme suit :

« 41° 13° L'article 20 est modifié comme suit :

- a) A l'alinéa 3, les termes « et le directeur de l'OLAI » sont ~~remplacés par les termes « ou un agent qu'il délègue »~~ supprimés et le terme « peuvent » est remplacé par le terme « peut » ;
- b) A l'alinéa 4, les termes « du directeur de l'OLAI » sont ~~remplacés par les termes « de l'agent qu'il délègue »~~ supprimés ; »

9. L'ancien point 12° devient le nouveau point 14°.

Commentaire

L'amendement 8 a pour objet d'apporter encore un certain nombre d'adaptations à l'article 9. Ces adaptations sont opérées à la suite de l'avis du Conseil d'Etat et elles ont essentiellement trait à des corrections d'ordre légistique, respectivement tiennent compte des insertions qui ont pour objet de changer la numérotation des subdivisions de l'article.

Il y a encore lieu d'ajouter que le point 2 tient compte de l'observation du Conseil d'Etat qui fait remarquer que le projet de loi remplace l'article 3 de la loi de 2008 en y adaptant les missions qui renaissent dans les compétences de l'OLAI afin de les faire coïncider avec les attributions du ministre ayant l'intégration dans ses attributions. A ce titre, le Conseil d'Etat fait remarquer que les attributions relatives à l'aide sociale qui y étaient prévues ont été supprimées tandis que l'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 16 décembre 2008 y fait encore référence. Aux termes du point 3., cette référence, qui n'a plus de raison d'être, a été supprimée maintenant.

Ensuite, il y a lieu de remarquer que le point 2 prend encore le soin de supprimer à l'article 3 de la loi du 16 décembre 2008 la disposition suivant laquelle le ministre collabore avec les instances des pays d'origine des étrangers. Il est renvoyé au commentaire fait à propos de l'amendement 2 à ce sujet où cette disposition a déjà été supprimée parmi les attributions de l'ONA.

Toujours en ce qui concerne l'article 3 de la loi du 16 décembre 2008, le Conseil d'Etat fait remarquer que la disposition en question transfère au ministre ayant l'Intégration dans ses attributions des missions qui relevaient d'une administration technique. Il suggère à ce titre que, si les auteurs du projet de loi envisageaient d'organiser en détail le service, qui au niveau du ministère de la Famille couvre le domaine de l'intégration, il y aurait lieu de procéder par voie d'un arrêté grand-ducal que le Grand-Duc prendra en vertu des pouvoirs qui lui sont réservés par l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Comme le Conseil d'Etat vise ici les pouvoirs qui sont conférés au Grand-Duc pour régler l'organisation de son Gouvernement, il est précisé qu'il va de soi que l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des ministères sera modifié afin de tenir compte de la nouvelle répartition des compétences en matière d'accueil et d'intégration. En ce qui concerne les compétences d'ordre technique, dont l'OLAI était chargé et qui sont maintenant transférées au ministre, il y a lieu de relever que celles-ci seront déléguées aux fonctionnaires de son département, une telle délégation étant sous-entendue au vu de la nature de ces attributions.

Enfin, en ce qui concerne le point 10., il remplace les dispositions de l'article 14 par un texte analogue à celui prévu à l'article 4 du présent projet de loi. En ce qui concerne les raisons de ces modifications, il est renvoyé au commentaire relatif à l'amendement concernant cette disposition, les mêmes principes en matière de subsides et de participation financière étant par ailleurs retenus tant pour l'accueil que pour l'intégration.

*

Au nom de la Commission de la Famille et de l'Intégration, je vous saurais gré, Madame le Président, si le Conseil d'Etat pouvait émettre son avis complémentaire sur la série d'amendements ci-dessus de façon à permettre à la Chambre des Députés de procéder dans les meilleurs délais au vote sur le projet de loi sous rubrique.

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Madame Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration, ainsi qu'à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,

Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;
- 1° 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2° 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Art. 1^{er}. Il est ~~institué un~~ *créé une administration dénommée* Office national de l'accueil, dénommé ci-après « ONA », qui est placée sous l'autorité du ministre ayant l'Asile dans ses attributions, dénommé ci-après le « ministre ».

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

Art. 2. Le personnel de l'ONA est placé sous l'autorité d'un directeur.

Art. 3. Art. 2. (1) L'ONA a pour mission :

1° d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;

Dans l'accomplissement de cette mission, l'ONA collabore avec les instances européennes et internationales.

(2) L'ONA est autorisé à :

- / 2° de gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire tels que définis par la loi de 2015 précitée du 18 décembre 2015 ;
- / 3° de collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ;
- / 4° de promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(2) Dans l'accomplissement de cette mission, l'ONA collabore avec les instances européennes et internationales.

(3) Dans des cas exceptionnels et dûment motivés par des raisons tenant à la situation familiale, humanitaire ou de santé, l'ONA peut accorder un soutien ponctuel à des ressortissants de pays tiers tels que *ces ressortissants sont* définis par l'article 3, point c) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

Ce soutien ponctuel ne peut pas dépasser les montants prévus à l'article 13, paragraphes 2 et 3 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Un règlement grand-ducal en précise les modalités d'application.

Art. 4. Art. 3. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Le directeur de L'ONA est habilité à faire appel peut, dans l'intérêt de l'exécution des missions de son administration, demander leur concours aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, et aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.

Art. 5. Art. 4. Les dispositions des articles 14 et 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg relatives aux aides financières que le Gouvernement peut accorder sont applicables si les communes et organismes nationaux y visés sont impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'article 3 de la présente loi.

(1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 2 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100.000 € et 75% du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions de l'ONA définies à l'article 2 ci-dessus.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3, les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et acceptés par l'Etat et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;

- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;
- d) participation financière mixte : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5.

Art. 5. L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont restituées au Trésor.

Art. 6. Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes nationaux. La participation peut atteindre cent 100 pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

Art. 7. Art. 6. (1) Le cadre du personnel de l'ONA comprend un directeur et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le directeur *de l'ONA* est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

(3) Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut général des fonctionnaires de l'Etat, les conditions particulières de promotion, *du fonctionnaire* ainsi que de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale ~~en vue de l'admission définitive de ces différentes catégories de traitement des fonctionnaires stagiaires~~ sont déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 8. Art. 7. *Dans tous les textes de loi*, Toute la référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil, ~~à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.~~

Art. 8. La loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifiée comme suit :

L'article 1^{er}, paragraphe 3, point e) est modifié comme suit :

- « e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire visés par l'article 2 de la loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ;

Art. 9. La loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg est modifiée comme suit :

1° L'intitulé est remplacé comme suit :

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

2° L'intitulé du Chapitre 1^{er} est modifié comme suit :

« Chapitre 1. Dispositions générales » ;

3° L'article 1^{er}, alinéa 2 est modifié comme suit :

« Ne sont pas visés par l'alinéa 1^{er} les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, ~~à l'exception de la disposition prévue à l'article 3, alinéa 2 relative à l'aide sociale.~~ »

3^o4° L'article 3 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3. Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé «le ministre», un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé «OLAI».

L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après appelé le « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers. » ;

4^o5° Les articles 4 et 5 sont abrogés ;

5^o6° A l'article 6, alinéa 1^{er}, ~~le début de phrase les termes~~ « L'OLAI est chargé d'établir » est ~~est~~ remplacés par les termes « Le ministre établit » ;

6^o7° L'article 7 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 7. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Dans l'exercice de ses missions, le ministre est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport. » ;

7^o8° L'article 11 est remplacé par le texte suivant :

« Art.11. Le ministre fait établir un contrat type d'accueil et d'intégration, assure sa gestion et prend les mesures nécessaires pour encourager les étrangers à conclure un tel contrat. » ;

8^o9° A l'article 12, le terme « insertion » est remplacé par le terme « intégration », les termes « l'OLAI procède » sont remplacés par les termes « le ministre fait procéder » et les termes « ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle » sont remplacés par les termes « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » ;

10° L'article 14 est remplacé par le texte suivant :

~~« Art. 14. Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.~~

~~Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.~~

~~Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :~~

- ~~a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;~~
- ~~b) le type de participation financière de l'Etat ;~~
- ~~c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a) ;~~
- ~~d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.~~

~~Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.~~

~~La participation de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.~~

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100 000 euros et 75% du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions du ministre définies à l'article 3 ci-dessus.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3 les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et acceptés par l'Etat et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;

d) participation financière mixte : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5. »

9°11° L'article 16 est abrogé ;

10°12° A l'article 19, alinéa 2, ~~quatrième tiret~~ quatre, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « *du département de l'intégration* du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, ~~département de l'Intégration~~ » ;

11°13° L'article 20 est modifié comme suit :

a) A l'alinéa 3, les termes « et le directeur de l'OLAI » sont ~~remplacés par les termes « ou un agent qu'il délègue »~~ supprimés et le terme « peuvent » est remplacé par le terme « peut » ;

b) A l'alinéa 4, les termes « du directeur de l'OLAI » sont ~~remplacés par les termes « de l'agent qu'il délègue »~~ supprimés ;

c) A l'alinéa 5, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « *du département de l'intégration* du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, ~~département de l'Intégration~~ » ;

12°14° Les articles 24, 25, 26, 27 et 31 sont abrogés.

Art. 10. A l'article 2, lettre k), de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, ~~et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat~~ les termes « l'Intégration » sont remplacés par les termes « l'Asile ».

Art. 11. (1) Le personnel de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration est repris au sein ***dans le cadre du personnel*** de l'Administration gouvernementale, ***avec affectation au*** Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, ~~respectivement par ou de~~ l'Office national de l'accueil.

(2) Pendant la période transitoire prévue à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et ~~pour autant que l'application de cette disposition ne soit plus favorable~~ ***dans la mesure où l'application de cette disposition est plus favorable***, les carrières des fonctionnaires repris continuent d'être calculées comme s'ils faisaient toujours partie du cadre de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration tel qu'il existait avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les fonctionnaires disposant d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières avant la reprise continuent à bénéficier de cette majoration d'échelon par dépassement du nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État aussi longtemps qu'ils restent titulaires d'un poste à responsabilité particulière. Il en est de même des employés qui bénéficient d'une telle majoration sur la base de l'article 29 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat. Les fonctionnaires bénéficiant d'un grade de substitution accordé ~~suivant l'ancienne législation~~ ***conformément aux anciennes dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat*** continuent à bénéficier de ce grade sans que leur nombre ne soit pris en considération pour fixer le nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Art. 12. La référence à la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg se fait sous la forme suivante : « Loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ».

Art. 13. Art. 12. La référence à la présente loi ~~peut se faire~~ sous ~~une~~ la forme abrégée en recourant à l'intitulé suivante : « loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ».

Art. 14. Art. 13. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} mai 2019.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7403/06

N° 7403⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(8.10.2019)

Par dépêche du 17 juin 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la famille et de l'intégration, ci-après la « Commission », lors de sa réunion du 5 juin 2019.

Au texte des amendements étaient joints une remarque liminaire, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les amendements de la Commission ont pour but de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 26 avril 2019 concernant le projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil. Le Conseil d'État note que, par ailleurs, la Commission a repris, sans en faire des amendements formels, un certain nombre de propositions du Conseil d'État visant à reformuler le texte du projet de loi.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

Le Conseil d'État constate que l'amendement 1 vise à compléter l'intitulé du projet de loi sous revue par la mention de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 2

L'amendement 2 a pour objet d'apporter des modifications à l'ancien article 3 (nouvel article 2) du projet de loi sous revue.

Les paragraphes 1^{er} et 2 du texte initial sont ainsi fusionnés dans un seul paragraphe qui définit désormais de façon directe les missions que l'Office national de l'accueil, ci-après « ONA », assumera. La Commission reprend en cela certaines des propositions formulées par le Conseil d'État concernant le texte de l'article 3 du projet de loi initial.

Les modifications qui sont ensuite apportées au paragraphe 3 ont pour but de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État, exprimée dans son avis précité du 26 avril 2019, à l'endroit du dispositif de soutien ponctuel et exceptionnel à des ressortissants de pays tiers tels que définis par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. Le Conseil d'État, après avoir constaté que ce régime d'aides ponctuelles relevait des matières réservées à la loi, avait estimé que le cadre dans lequel ces aides ponctuelles devaient s'insérer était insuffisamment déterminé dans la loi, de sorte que le dispositif proposé ne répondait pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi. La Commission répond à ces objections en prévoyant désormais directement dans la loi un cadre dans lequel les aides ponctuelles pourront être accordées. La Commission inclut ainsi dans la loi des critères pour cerner les situations dans lesquelles des aides ponctuelles seront allouées. Pour ce faire, elle s'est inspirée de l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. Dans le nouveau texte, des plafonds pour les aides sont ensuite fixés par référence à l'article 13, paragraphes 2 et 3, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire¹. Face aux interrogations du Conseil d'État par rapport à l'étendue de la population couverte par les mesures proposées, la Commission explique encore que le dispositif est destiné aux personnes qui ne relèvent pas d'un des statuts définis dans la loi : il s'agit plus particulièrement des demandeurs de protection internationale qui ont été déboutés de leur demande, des demandeurs déboutés de leur demande de protection internationale et qui bénéficient d'un sursis ou d'un report à l'éloignement ou encore des demandeurs déboutés qui bénéficient d'une autorisation de séjour pour raisons médicales. Il est enfin prévu qu'un règlement grand-ducal précisera les modalités d'application du dispositif.

Tout en constatant qu'en théorie du moins les personnes concernées pourront bénéficier des mêmes aides que les demandeurs de protection internationale, le Conseil d'État note que le dispositif proposé répond désormais aux principes constitutionnels régissant les matières réservées. Ceci dit, il aurait été indiqué de fournir, avec le nouveau texte proposé, le règlement grand-ducal que le Grand-Duc sera appelé à prendre après l'adoption par la Chambre des députés du texte en projet. Nonobstant cette réserve, le Conseil d'État se voit toutefois en mesure de lever son opposition formelle à l'endroit du texte initial.

Amendement 3

L'amendement 3 modifie l'ancien article 5 (nouvel article 4) du projet de loi sous revue.

L'ancien article 5 étendait le mécanisme d'allocation d'aides financières, qui est prévu aux articles 14 et 15 de la loi précitée du 16 décembre 2008 en faveur des communes et d'organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 de la même loi, aux communes et organismes nationaux impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'ancien article 3 de la loi en projet. Outre les incohérences et imprécisions au niveau de la terminologie, le Conseil d'État avait encore relevé que la matière qui était couverte en l'occurrence rentrait dans la catégorie de celles qui sont réservées à la loi en vertu des articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution. Il avait, dans ce contexte, rappelé que ces matières réservées à la loi étaient soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir

¹ Art. 13. (1) En cas d'hébergement en pension complète ou d'hébergement avec fourniture de repas ou de denrées alimentaires, le montant de l'allocation mensuelle est fixé à : a) 25,63 € pour un demandeur ; b) 25,63 € pour un mineur non accompagné ; c) 12,81 € pour un mineur.

(2) Par dérogation au paragraphe 1er et lorsque la fourniture de repas ou de denrées alimentaires n'est pas possible, le montant de l'allocation mensuelle est fixé à : a) 225,63 € pour un demandeur ; b) 225,63 € pour un mineur non accompagné ; c) 187,81 € pour un mineur.

(3) L'allocation mensuelle est complétée par des aides en nature ou des bons d'achat qui couvrent les frais d'hébergement, les frais d'habillement et d'utilisation des transports publics, ainsi que les frais médicaux.

(4) Les montants précités correspondent au nombre 775,17 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} octobre 2013 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat, et s'était opposé formellement au texte de l'ancien article 5 qui ne répondait pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

En réponse aux observations et à l'opposition formelle du Conseil d'État, la Commission a procédé à une harmonisation de la terminologie utilisée au niveau de la loi en projet et de la loi précitée du 16 décembre 2008 telle qu'elle est modifiée par la loi en projet. Pour rendre le mécanisme d'allocation d'aides financières conforme aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi, la Commission s'est ensuite inspirée des mécanismes prévus par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (articles 11 et 12)² et des conditions générales régissant les conventions visées par les articles précités pour les années 2017 à 2019 (type de la participation financière), tout en prévoyant que les modalités d'application du dispositif seront ensuite fixées au niveau d'un règlement grand-ducal.

2 Art. 11. L'État est autorisé à accorder un soutien financier pour l'exercice des activités visées à l'art. 1^{er}, ainsi que pour les investissements y relatifs.

Le soutien financier peut prendre forme d'un subside ou d'une participation financière qui est accordé à condition :

- a) que le bénéficiaire accepte de signer avec l'État une convention qui détermine : 1) les prestations à fournir et les modalités de gestion financière à observer par le bénéficiaire ; 2) le type de participation financière de l'État ; 3) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'État en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous 1) ; 4) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire ;
- b) que le bénéficiaire tienne une comptabilité régulière selon les exigences de l'État ;
- c) que les activités projetées répondent à des besoins effectifs constatés par le Gouvernement en conseil.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Art. 12. Pour la détermination de la participation financière de l'État au coût d'un service géré par un organisme ayant pour finalité une des activités définies à l'article 1^{er} peuvent être prises en considération les dépenses détaillées à l'alinéa qui suit. Selon le type de participation financière de l'État choisi, les recettes fixées par la convention prévue à l'article 11, sous a), sont déduites du total des dépenses. Ne sont pas pris en considération comme recettes, les dons et legs versés à l'organisme. Peuvent être considérées les dépenses suivantes :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel qui, pour les besoins de la fixation de la participation de l'État, sont chiffrées pour la carrière, le grade et l'échelon de chaque employé ou ouvrier, sur base des salaires ou traitements calculés pour les ouvriers d'après les dispositions du contrat collectif des ouvriers de l'État, pour les employés/personnel d'encadrement d'après les dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et pour les employés/personnel administratif, d'après les dispositions du règlement modifié du Gouvernement en conseil du 1^{er} mars 1974 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'État.

La valeur du point indiciaire est fixée par référence à l'art. 1^{er} B) de la loi du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État, ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, telle qu'elle a été modifiée. Font partie du calcul de la participation de l'État, les dépenses encourues par le versement d'une biennale supplémentaire par les organismes aux employés de leurs services. Sont également pris en considération :

- les dépenses engendrées par les mesures spécifiques ou générales concernant les rémunérations, les conditions de travail, les avantages sociaux que l'État prend pour ses agents ;
- les frais résultant de compensations pouvant être allouées au personnel qui, en raison des exigences particulières de la prise en charge de leurs usagers, est obligé de répartir la durée de travail sur une année au maximum ou de travailler par équipes successives à cycle continu.

Les dépenses de personnel ainsi établies constituent une enveloppe financière qui est fixée par le budget de l'État, la commission paritaire, définie aux alinéas qui suivent, demandée en son avis, toutes les fois qu'une nouvelle disposition légale ou réglementaire ou une convention collective modifie les rémunérations, conditions de travail ou avantages sociaux des agents de l'État. L'avis de la commission paritaire comprend une évaluation de l'impact financier des modifications citées à l'alinéa précédent, ainsi qu'une proposition d'adaptation, suite à l'impact financier prédéterminé, du montant de l'enveloppe financière.

La commission se compose de respectivement un représentant du ministre des Finances, du ministre de la Fonction publique, de chaque ministre concerné par la présente loi, de chacun des syndicats les plus représentatifs au niveau national et de chacun des organismes regroupant au niveau national les employeurs signataires des conventions collectives du secteur social. La durée du mandat et les modalités de nomination et de fonctionnement de la commission sont réglées par règlement grand-ducal ;

- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) le cas échéant, les frais résultant des prestations spécifiques fournies par l'organisme concerné.

L'État verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances semestrielles, trimestrielles ou mensuelles.

L'organisme présente au ministre un décompte annuel. Les sommes indûment touchées sont restituées au Trésor.

Si, après analyse du texte proposé, le Conseil d'État se voit en mesure de lever son opposition formelle à l'endroit du texte initial, le texte nouvellement proposé ne lui donne cependant pas entièrement satisfaction. Il estime en effet que la disposition figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et aux termes de laquelle « le bénéficiaire s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'État », est d'une précision insuffisante et laisse une marge trop large à l'administration pour satisfaire aux principes constitutionnels qui entourent les matières réservées à la loi et que le Conseil d'État vient de rappeler. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement au texte de l'amendement sur ce point précis et demande aux auteurs de l'amendement de préciser le dispositif. Une alternative consisterait à renoncer au dispositif dont la nécessité ne s'ouvre pas au Conseil d'État avec la clarté de l'évidence.

Pour ce qui est du détail du texte proposé, le Conseil d'État propose de se référer, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, aux « missions définies à l'article 2, paragraphe 1^{er} ». C'est en effet ce texte qui définit avec précision les missions de l'ONA. La même remarque vaut pour la référence aux missions de l'ONA qui figure à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi dans sa nouvelle teneur. Par ailleurs, au paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État suggère – l'article 4 nouveau du projet de loi étant écrit dans la perspective de la réalisation d'un projet par les communes et les organismes concernés et de l'allocation d'un soutien financier dans cette optique –, d'écrire que « le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière en vue de la réalisation d'un projet par les communes et les organismes ».

Amendement 4

À travers l'amendement 4, la Commission insère un nouvel article 5 au projet de loi, article qui constitue une reprise de l'article 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg et qui règle un certain nombre de détails en relation avec la gestion du versement de la participation de l'État.

Le Conseil d'État estime que cette disposition pourrait être intégrée à l'article 4 (ancien article 5) du projet de loi.

Amendement 5

L'amendement 5 a pour objet de supprimer l'ancien article 6 qui autorisait le Gouvernement à participer à la construction ou à l'aménagement de structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes nationaux.

Le Conseil d'État s'était interrogé sur la plus-value de la disposition proposée étant donné qu'elle ne pouvait servir de fondement au cofinancement par l'État de la construction ou de l'aménagement d'une structure d'hébergement pour demandeurs de protection internationale. Il s'était en outre opposé formellement à l'article en question au motif qu'il ne correspondait pas aux exigences de l'article 99 de la Constitution dans la mesure où les éléments essentiels du dispositif n'étaient pas couverts par le projet de loi.

La suppression de l'ancien article 6 permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle à l'endroit du texte initial.

Amendement 6

À travers l'amendement 6, la Commission reformule l'article 8 du projet de loi initial, article qui précisait que toute référence dans la législation en vigueur à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, ci-après « OLAI », devait se lire comme faisant référence à l'ONA.

La Commission reprend une proposition de reformulation suggérée par le Conseil d'État dans son avis précité du 26 avril 2019, en omettant toutefois la référence aux « textes de règlement », vu qu'elle estime que l'inclusion de ces textes dans le champ de la disposition équivaldrait pour le pouvoir législatif à « empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif ». Le Conseil d'État se permet d'attirer l'atten-

tion de la Commission sur le fait que de nombreux textes adoptés par la Chambre des députés contiennent une disposition du type de celle proposée par le Conseil d'État³.

Plus substantiellement, le Conseil d'État rappelle qu'il avait noté dans son avis précité du 26 avril 2019 que le texte proposé risquait d'être problématique vu que les missions de l'actuel OLAI n'étaient pas transférées en bloc vers l'ONA, mais étaient réparties sur deux entités. Face à ce constat, et dans l'attente d'explications concernant ce point, le Conseil d'État avait réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, vu que la disposition discutée risquait d'être source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État constate que la Commission, tout en ne répondant pas directement à ses critiques, a cependant pris le soin de procéder, à l'endroit de l'amendement 7, à la modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil au motif que cette modification s'impose du fait de la nouvelle répartition des compétences entre l'ONA et le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions. Le Conseil d'État en déduit que les auteurs ont fait le nécessaire pour garantir la cohérence et le caractère complet du dispositif prévu. Le Conseil d'État se voit dès lors en mesure de lever la réserve qu'il avait exprimée à l'endroit de la disposition sous revue.

Amendement 7

Moyennant l'amendement 7, la Commission propose d'insérer un nouvel article 8 au projet de loi, article qui vise à modifier l'article 1^{er}, paragraphe 3, de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil⁴. D'après le commentaire de l'amendement, cette modification est devenue nécessaire suite à la nouvelle répartition des compétences entre l'ONA et le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions.

La disposition ne donne pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État. Il suggère toutefois de remplacer la référence à la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, non pas par une référence à l'article 2 de la future loi sur l'ONA, comme le préconisent les auteurs des amendements, mais par une référence à la

3 Voir notamment :

- Loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif (article 100) ;
- Loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation (article 6) ;
- Loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts (article 10) ;
- Loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit (article 90) ;
- Loi du 9 août 2018 modifiant 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ; 3. la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale ;
- Loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (article 19).

4 Article 1^{er} de de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil dans sa teneur actuelle :

« Art. 1^{er}. (1) Les baux à usage d'habitation sont régis par les articles 1713 à 1762-2 du Code civil sous réserve des règles particulières instituées par la présente loi.

(2) Sous réserve des dispositions des articles 16 à 18, la présente loi s'applique exclusivement à la location, par un contrat de bail écrit ou verbal, de logements à usage d'habitation à des personnes physiques, quelle que soit l'affectation stipulée dans le contrat de bail, sauf opposition justifiée par le bailleur en cas de réaffectation par le locataire en cours de contrat.

(3) La loi ne s'applique pas : a) aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale ; b) aux résidences secondaires ; c) aux locaux ne formant pas l'accessoire du logement ; d) aux chambres d'hôtel ; e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers visés par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ; f) aux logements meublés ou non-meublés dans des structures d'hébergement spéciales telles que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées, et notamment les logements meublés ou non-meublés dans les structures d'hébergement tombant sous la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ; g) aux logements meublés ou non-meublés mis à disposition de personnes physiques à titre d'aide sociale par un promoteur public au sens de l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, un office social, une association sans but lucratif, une fondation ou une société d'impact sociétal régie par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal et dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, œuvrant dans le domaine du logement.

loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, comme tel est le cas précisément à l'article 2 susvisé.

Amendement 8

L'amendement 8 apporte des modifications à l'article 9 du projet de loi initial, article 9 qui modifie la loi précitée du 16 décembre 2008 pour tenir compte du fait que la loi en question ne couvrira plus à l'avenir que le volet « intégration des étrangers » et de la suppression de l'OLAI dont les missions relatives à l'intégration des étrangers seront à l'avenir directement exercées par le ministre compétent. Les modifications répondent dans une large mesure à des propositions de reformulation du Conseil d'État à l'endroit du texte du projet de loi initial.

Le nouveau point 10° vise quant à lui à remplacer l'article 14 de la loi précitée du 16 décembre 2008 par une disposition identique à celle qui est insérée par l'amendement 3 à l'article 4 (article 5 du projet de loi initial) du projet de loi sous avis. La disposition vise à dûment encadrer, dans la loi, les soutiens financiers aux communes et autres organismes en vue de la réalisation des missions définies à l'article 3 de la loi en question. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'amendement 3. Il se voit ainsi amené à s'opposer formellement au texte de l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, qui est la copie conforme d'une disposition qui figure à l'article 4 du projet de loi tel qu'amendé et qui oblige le bénéficiaire d'un soutien financier de tenir une comptabilité régulière.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

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

Amendement 2

En ce qui concerne l'ancien article 3 devenu l'article 2, le Conseil d'État souligne que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c), ...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non pas le terme « point ». Au paragraphe 3, il convient dès lors de renvoyer à la « lettre c) ».

Amendement 3

À l'ancien article 5 devenu l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de supprimer le terme « ci-dessus », car superfétatoire. Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 2, ainsi que pour l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} et paragraphe 2, alinéa 2, dans sa teneur amendée.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, il y a lieu de noter que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut écrire « loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et fondations sans but lucratif ». Cette observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, dans sa teneur amendée.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, lettre a), il faut écrire « pour cent » en toutes lettres. Cette observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, lettre a), dans sa teneur amendée.

Au paragraphe 5, lettre a), il y a lieu d'écrire « accepté par l'État ». Cette observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 5, lettre a), dans sa teneur amendée.

Amendement 7

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 outre, il convient d'écrire « lettre e) » et non pas « point e) ». L'article 8 est dès lors à libeller comme suit :

« **Art. 8.** L'article 1^{er}, paragraphe 3, lettre e), de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est remplacé comme suit :

« e) aux structures d'hébergement [...] ; ». »

Amendement 8

À l'article 9, point 3°, il est suggéré de rédiger la phrase liminaire comme suit :

« 3° L'article 1^{er}, alinéa 2 est remplacé comme suit : ».

Au point 4°, il convient de noter qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, 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. Cette observation vaut également pour le point 10°.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 8 octobre 2019.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7403/08

N° 7403⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (16.10.2019).....	1
2) Texte coordonné.....	2

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(16.10.2019)

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous rendre attentive au fait que dans le texte adopté par la Commission de la Famille et de l'Intégration, en sa réunion du mercredi, 16 octobre 2019, il y a lieu :

- de remplacer à l'article 8, point 4° du projet sous rubrique – modifiant l'article 3 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg – les termes « l'OLAI » par les termes « le ministre », et
- de préciser à l'article 4, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa ainsi qu'à l'article 8, point 10° du projet sous rubrique – modifiant l'article 14 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg – qu'il s'agit bien de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique qui tient compte de ces redressements.

*

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement et à Madame Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Veillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire**

Art. 1^{er}. Il est créé une administration dénommée Office national de l'accueil, ci-après « ONA », qui est placée sous l'autorité du ministre ayant l'Asile dans ses attributions, ci-après « ministre ».

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

Art. 2. (1) L'ONA a pour mission :

- 1° d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;
- 2° de gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire tels que définis par la loi précitée du 18 décembre 2015 ;
- 3° de collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ;
- 4° de promouvoir avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(2) Dans l'accomplissement de cette mission, l'ONA collabore avec les instances européennes et internationales.

(3) Dans des cas exceptionnels et dûment motivés par des raisons tenant à la situation familiale, humanitaire ou de santé, l'ONA peut accorder un soutien ponctuel à des ressortissants de pays tiers tels que ces ressortissants sont définis par l'article 3, lettre c) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

Ce soutien ponctuel ne peut pas dépasser les montants prévus à l'article 13, paragraphes 2 et 3 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Un règlement grand-ducal en précise les modalités d'application.

Art. 3. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

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

Art. 4. (1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 2, paragraphe 1^{er}.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100.000 € et 75 pour cent du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions de l'ONA définies à l'article 2, paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3, les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et accepté par l'Etat et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;

d) participation financière mixte : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5.

(7) L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont restituées au Trésor.

Art. 5. (1) Le cadre du personnel de l'ONA comprend un directeur et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le directeur de l'ONA est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

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

Art. 6. Dans tous les textes de loi, la référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil.

Art. 7. L'article 1^{er}, paragraphe 3, lettre e), de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est remplacé comme suit :

« e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire visés par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; »

Art. 8. La loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg est modifiée comme suit :

1° L'intitulé est remplacé comme suit :

« Loi du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg » ;

2° L'intitulé du chapitre 1^{er} est modifié comme suit :

« Chapitre 1. Dispositions générales » ;

3° L'article 1^{er}, alinéa 2 est remplacé comme suit :

« Ne sont pas visés par l'alinéa 1^{er} les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. »

4° L'article 3 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3. Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

Dans l'accomplissement de cette mission, le ministre collabore avec les instances communautaires et internationales. » ;

5° Les articles 4 et 5 sont abrogés ;

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

7° L'article 7 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 7. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Dans l'exercice de ses missions, le ministre est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport. » ;

8° L'article 11 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 11. Le ministre fait établir un contrat type d'accueil et d'intégration, assure sa gestion et prend les mesures nécessaires pour encourager les étrangers à conclure un tel contrat. » ;

9° A l'article 12, le terme « insertion » est remplacé par le terme « intégration », les termes « l'OLAI procède » sont remplacés par les termes « le ministre fait procéder » et les termes « ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle » sont remplacés par les termes « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » ;

10° L'article 14 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 14. (1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3, paragraphe 1^{er}.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100 000 euros et 75 pour cent du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions du ministre définies à l'article 3, paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3 les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et accepté par l'Etat et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;
- d) participation financière mixte : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5. »

11° L'article 16 est abrogé ;

12° A l'article 19, alinéa 2, quatrième tiret, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du département de l'intégration du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région » ;

13° L'article 20 est modifié comme suit :

- a) A l'alinéa 3, les termes « et le directeur de l'OLAI » sont supprimés et le terme « peuvent » est remplacé par le terme « peut » ;
- b) A l'alinéa 4, les termes « du directeur de l'OLAI » sont supprimés ;
- c) A l'alinéa 5, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du département de l'intégration du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région » ;

14° Les articles 24, 25, 26, 27 et 31 sont abrogés.

Art. 9. A l'article 2, lettre k), de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, les termes « l'Intégration » sont remplacés par les termes « l'Asile ».

Art. 10. (1) Le personnel de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration est repris dans le cadre du personnel de l'Administration gouvernementale, avec affectation au Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région, ou de l'Office national de l'accueil.

(2) Pendant la période transitoire prévue à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et dans la mesure où l'application de cette disposition est plus favorable, les carrières des fonctionnaires repris continuent d'être calculées comme s'ils faisaient toujours partie du cadre de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration tel qu'il existait avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les fonctionnaires disposant d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières avant la reprise continuent à bénéficier de cette majoration d'échelon par dépassement du nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat aussi longtemps qu'ils restent titulaires d'un poste à responsabilité particulière. Il en est de même des employés qui bénéficient d'une telle majoration sur la base de l'article 29 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat. Les fonctionnaires bénéficiant d'un grade de substitution accordé conformément aux anciennes dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat continuent à bénéficier de ce grade sans que leur nombre ne soit pris en considération pour fixer le nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 11. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ».

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7403/07

N° 7403⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE
ET DE L'INTEGRATION**

(16/10/2019)

La commission se compose de M. Max HAHN, Président-Rapporteur ; MM. Marc ANGEL, Gilles BAUM, Marc BAUM, Mmes Djuna BERNARD et Tess BURTON, MM. Paul GALLES et Marc HANSEN, Mme Carole HARTMANN, MM. Fernand KARTHEISER, Charles MARGUE, Georges MISCHO, Marco SCHANK, Marc SPAUTZ et Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le **projet de loi n° 7403 (PL 7403)** a été déposé à la Chambre des Députés le 5 février 2019 par Mme le Ministre de la Famille et de l'Intégration. Le texte du dispositif était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière attestant que le PL 7403 n'a pas d'impact sur le budget de l'Etat et de textes coordonnés (extraits).

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 26 avril 2019.

Les chambres professionnelles suivantes ont rendu leur avis :

- la Chambre de Commerce le 26 février 2019,
- la Chambre des Métiers le 7 mars 2019, et
- la Chambre des fonctionnaires et employés publics le 5 juin 2019 ;

Le 5 juin 2019, lors d'une réunion des membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration (COFAI), son Président, M. Max Hahn, fut désigné comme rapporteur dudit projet.

A la même occasion, les membres de la commission parlementaire ont – l'avis du Conseil d'Etat du 26 avril 2019 en mains – analysé le projet de loi. Dans la foulée, ils adoptèrent une série de huit amendements parlementaires, envoyés le 17 juin 2019 par les soins de la COFAI au Conseil d'Etat à des fins d'avis complémentaire.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 8 octobre 2019.

Le 16 octobre 2019, à l'occasion d'une seconde réunion de la COFAI dédiée au PL 7403, ses membres se sont penchés sur l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 8 octobre 2019.

Se conformant aux injonctions du Conseil d'Etat qui s'était opposé formellement au texte des amendements 3¹ et 8² pour cause d'imprécision d'une disposition y figurant à chaque fois et adoptant par ailleurs d'autres propositions et suggestions en provenance de la Haute Corporation, la COFAI a finalement décidé d'adopter le présent rapport relatif au PL 7403.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Par la création de l'*Office national de l'accueil (ONA)*, le présent projet de loi, déposé en date du 5 février 2019, se propose de réorganiser l'*Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)*, afin de mieux répartir les compétences respectives tenant à l'accueil et à l'intégration entre les deux ministères concernés, à savoir le Ministère des Affaires étrangères et européennes et le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Au vu du nombre toujours élevé des demandeurs de protection internationale (DPI), cette réorganisation administrative a pour but de leur mettre à côté un seul interlocuteur tout au long du traitement des demandes de protection internationale, en l'occurrence le Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions. Les compétences en matière d'intégration resteront dans le ressort du Ministre ayant l'intégration dans ses attributions.

Au niveau de l'accueil cette réorganisation administrative contribuera notamment à :

- augmenter la capacité et la qualité du réseau d'hébergement ;
- créer les structures adéquates pour l'encadrement de personnes nécessitant une protection spéciale, comme les mineurs non accompagnés ;
- prendre les mesures nécessaires conduisant à une plus grande autonomisation des réfugiés.

En outre, le Plan d'action national d'intégration (PAN) sera mis en œuvre. Il s'agit notamment de développer les trois phases du parcours d'intégration accompagné (PIA) au profit des réfugiés, d'adapter le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) aux besoins des utilisateurs et de garantir une offre de cours en langues suffisante.

*

1 *Amendement 3*

L'amendement 3 modifie le nouvel article 4 du PL 7403 (l'article 5 du projet de texte initial).

Si, après analyse du texte proposé, le Conseil d'Etat se voit en mesure de lever son opposition formelle à l'endroit du texte initial, le texte nouvellement proposé ne lui donne cependant pas entièrement satisfaction.

La Haute Corporation estime en effet que la disposition figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, du nouvel article 4 et aux termes de laquelle « le bénéficiaire s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat » est d'une précision insuffisante et laisse une marge trop large à l'administration pour satisfaire aux principes constitutionnels qui entourent les matières réservées à la loi et que le Conseil d'Etat vient de rappeler. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement au texte de l'amendement 3 sur ce point précis et demande aux auteurs de l'amendement 3 de préciser le dispositif. Une alternative consisterait à renoncer au dispositif dont la nécessité ne s'ouvre pas au Conseil d'Etat avec la clarté de l'évidence.

2 *Amendement 8*

L'amendement 8 modifie le nouveau point 10 de l'article 9 du PL 7403 qui vise à remplacer **l'article 14 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** par une disposition identique à celle qui est insérée par l'amendement 3 au nouvel article 4 du PL 7403. La disposition vise à dûment encadrer, dans la loi, les soutiens financiers aux communes et autres organismes en vue de la réalisation des missions définies à **l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2008**.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations concernant l'amendement 3. Il se voit ainsi amené à s'opposer formellement au texte de **l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 3**, qui est la copie conforme d'une disposition qui figure au nouvel article 4 du PL 7403 tel qu'amendé et qui oblige le bénéficiaire d'un soutien financier de tenir une comptabilité régulière.

III. CONSIDERATIONS GENERALES

Comme exposé ci-avant, le présent projet de loi a pour objet de réorganiser l'*Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)*, en créant l'*Office national de l'accueil (ONA)*. Cette nouvelle Administration sera chargée des missions accomplies jusqu'à présent par l'OLAI qui n'ont pas trait à l'Intégration. Il s'agit notamment de l'organisation de l'accueil des demandeurs de protection internationale (DPI), tels que définis par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, et de la gestion des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de DPI, en collaboration avec les instances européennes et internationales.

Même si l'objet du présent projet de loi avait été cantonné à une répartition des compétences de l'ancien OLAI entre la nouvelle administration et le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, des précisions ont été apportées à la législation existante et ceci à la demande du Conseil d'Etat qui avait fait remarquer que certaines dispositions dans l'ancienne législation ne suffisaient pas aux exigences de précision qui sont requises dans les domaines réservés à la loi (cf. Point IV ci-dessous).

Afin de tenir compte de ces observations, la nouvelle loi trace un cadre bien défini pour les aides ponctuelles que le nouvel ONA pourra accorder dans des cas exceptionnels. Le soutien ponctuel devra maintenant être motivé par des raisons tenant à la situation familiale, humanitaire ou de santé et couvrira, par exemple les frais médicaux, l'achat de matériel scolaire, les frais de formation ou l'achat de produits d'hygiène.

Dans le même contexte, le projet de loi prévoit des règles très précises dans le cadre des subsides ou des participations financières que le Gouvernement pourra accorder, en fonction des moyens budgétaires disponibles, aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions en matière d'accueil et d'intégration.

Afin d'obtenir un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- le montant ne peut dépasser 100 000 € et 75 pour cent du coût total du projet ;
- avant la réalisation du projet, une demande doit être adressée au ministre, comprenant une estimation du coût total ;
- le suivi et l'évaluation du projet doivent être garantis par le bénéficiaire.

Une participation financière nécessite une convention, signée entre le bénéficiaire et l'État, qui détermine :

- les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- le type de la participation financière ;
- les modalités de coopération entre les parties contractantes, sauf la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Les aides accordées par le Gouvernement peuvent couvrir les dépenses suivantes :

- les frais courants d'entretien et de gestion ;
- les dépenses de personnel ;
- les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

Les types de participation financière sont déterminés comme suit :

- une participation financière par couverture du déficit ;
- une participation financière par unité de prestation ;
- une participation financière forfaitaire ou par projet ;
- une participation financière mixte.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. LES AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat du 26 avril 2019

La Haute Corporation a rendu son premier avis en date du 26 avril 2019.

Le Conseil d'État se demande si l'OLAI, comme seule administration technique, ne faisait pas plus de sens que la réorganisation prévue par le projet de loi. Il doute que la séparation des dimensions « accueil » et « intégration », étroitement liées, débouche sur le résultat escompté.

En ce qui concerne le régime des aides ponctuelles, la Haute Corporation s'oppose formellement au paragraphe 3 de l'article 3, puisqu'il ne répond pas aux principes constitutionnels. Elle propose de définir « un cadre comportant les éléments essentiels du dispositif pour les soutiens à allouer ». Elle formule la même critique à l'article 5 en ce qui concerne l'aspect du soutien financier qui pouvait être accordé aux communes et organismes pour aider l'OLAI à réaliser ses missions. Des amendements ont été adoptés afin de tenir compte des observations du Conseil d'État.

D'après le Conseil d'État, l'article 6 prévoyait que l'État pourrait être engagé financièrement au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution. Le Conseil d'État s'y était opposé formellement puisqu'il estimait que cette disposition ne satisfaisait pas aux exigences constitutionnelles. Dans un tel cas de figure, le pouvoir exécutif serait libre de déterminer le montant de la participation. Le texte en question, qui n'est par ailleurs pas nécessaire alors que le résultat souhaité pourra être obtenu par le jeu des règles budgétaires usuelles, avec la précision qu'une loi spéciale sera nécessaire si le seuil-limite prévu par la loi sera dépassé, a été supprimé de sorte que l'opposition formelle a pu être vidée.

Le Conseil d'État propose d'organiser en détail le service qui, au niveau du ministère de la Famille et de l'Intégration, couvre le domaine de l'intégration et de procéder par la voie d'un arrêté grand-ducal, afin d'esquiver les difficultés de séparation des dimensions « accueil » et « intégration ». Le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel à l'égard de la disposition sous avis qui risque d'être source d'insécurité juridique.

Les autres observations de la Haute Corporation se rapportent majoritairement à des changements de terminologie, à savoir des définitions plus précises de certains des concepts utilisés.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 8 octobre 2019

Suite aux amendements parlementaires introduits le 17 juin 2019, le Conseil d'État a émis son avis complémentaire en date du 8 octobre 2019.

Suite à l'introduction d'un cadre dans lequel les aides ponctuelles à des ressortissants de pays tiers pourront être accordées, la suppression de l'ancien article 6 et les précisions apportées aux règles relatives aux soutiens financiers qui peuvent être alloués, le Conseil d'État est en mesure de lever les oppositions formelles y afférentes. En ce qui concerne les difficultés de séparation des dimensions « accueil » et « intégration », le Conseil d'État constate que les auteurs ont fait le nécessaire pour garantir la cohérence et le caractère complet du dispositif prévu et lève la réserve qu'il avait exprimée à l'endroit de la disposition sous revue.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

V. AUTRES AVIS

Avis de la Chambre de Commerce du 26 février 2019

La Chambre de Commerce soutient le transfert des fonctions d'intégration aux services du ministère en charge de l'intégration puisque cela permet une mutualisation des moyens, une coopération interne facilitée et une organisation plus efficace.

Pourtant, elle observe que la compétence d'organisation de l'aide sociale aux étrangers, jusqu'à présent relevant des prérogatives de l'OLAI, n'est attribuée ni à l'ONA, ni au ministère en charge de l'intégration.

La Chambre de Commerce aurait souhaité l'intégration des moyens mis en œuvre par l'État pour mieux attirer, accueillir et intégrer les travailleurs immigrés, qualifiés et très qualifiés dans cette loi.

En ce qui concerne les finances, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'effectivité du choix à ne pas prévoir de source de financement autonome dans le cadre de la création du nouvel ONA.

Avis de la Chambre des Métiers du 7 mars 2019

La Chambre des Métiers n'a formulé aucune observation particulière relativement au présent projet de loi.

Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 5 juin 2019

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics propose de compléter le projet de loi par un passage de texte prévoyant que la rémunération et les expectatives de carrière du personnel repris soient maintenues au-delà de la période transitoire « susvisée » (il s'agit de la période transitoire prévue à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat auquel la disposition concernée du projet de loi fait expressément référence).

Elle ne formule pas d'autres observations majeures et marque son accord avec le texte lui soumis pour avis.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Pour satisfaire aux raisons détaillées à l'objet du PL 7403 (cf. **II. OBJET DU PROJET DE LOI**), **l'article 1^{er} du PL 7403** (articles 1 et 2 du projet de texte initial) crée une nouvelle administration, dénommée Office national de l'accueil (ONA) – destinée à remplacer l'actuel Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) – et dirigée par un directeur qui assume les fonctions de chef d'administration au sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

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

Article 2

L'article 2 du PL 7403 (article 3 du projet de texte initial) définit les missions de l'administration nouvellement créée qu'est l'ONA. Il s'agit notamment des missions accomplies jusqu'à présent par l'OLAI qui n'ont pas trait à l'Intégration.

Le point 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 2 reprend pour partie les dispositions de l'article 3 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Les termes « étrangers nouveaux arrivants » sont toutefois remplacés par les termes plus adéquats de « demandeurs de protection internationale » visant les ressortissants d'un pays tiers ou les apatrides ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise.

Les missions ayant trait à l'intégration relèveront, quant à elles, des compétences du ministre ayant l'Intégration dans ses attributions.

La collaboration avec les instances des pays d'origine, prévue à l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2008, ne figure plus dans le texte du PL 7403 portant création de l'ONA, ni dans celui de la loi de 2008 elle-même telle qu'elle est modifiée par le présent projet de loi. En effet, il s'agit d'une attribution revenant au ministre ayant l'Asile dans ses attributions qui sera seul compétent pour cette collaboration.

Les points 2^o, 3^o et 4^o du paragraphe 1^{er} de l'article 2 sont inspirés de l'article 4 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Le terme « étrangers » est remplacé par les termes « demandeurs de protection internationale, [de] réfugiés et [de] personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ».

Le paragraphe 3 de l'article 2 du PL 7403 établit un régime d'aides au profit des ressortissants de pays tiers et reprend l'article 5 de la loi précitée du 16 décembre 2008, tout en remplaçant le terme « étrangers » par les termes « ressortissants de pays tiers tels que ces ressortissants sont définis par l'article 3, lettre c) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ».

Les modifications apportées au **paragraphe 3 de l'article 2** (article 3 du projet de texte initial) ont pour but de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État, exprimée dans son avis du 26 avril 2019, à l'endroit du dispositif de soutien ponctuel et exceptionnel à des ressortissants de pays tiers tels que définis par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. Le Conseil d'État, après avoir constaté que ce régime d'aides ponctuelles relevait des matières réservées à la loi, avait estimé que le cadre dans lequel ces aides ponctuelles devaient s'insérer était insuffisamment déterminé dans la loi, de sorte que le dispositif proposé ne répondait pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi³.

La COFAI répond à ces objections en prévoyant désormais directement dans la loi un cadre dans lequel les aides ponctuelles pourront être accordées. La COFAI inclut ainsi dans la loi des critères pour cerner les situations dans lesquelles des aides ponctuelles seront allouées. Pour ce faire, elle s'est inspirée de l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. Dans le nouveau texte, des plafonds pour les aides sont ensuite fixés par référence à l'article 13, paragraphes 2 et 3, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Face aux interrogations du Conseil d'État dans son avis du 26 avril 2019 par rapport à l'étendue de la population couverte par les mesures proposées⁴, la COFAI explique encore que le dispositif est destiné aux personnes qui ne relèvent pas d'un des statuts définis dans la loi : il s'agit plus particulièrement des demandeurs de protection internationale qui ont été déboutés de leur demande, des demandeurs déboutés de leur demande de protection internationale et qui bénéficient d'un sursis ou d'un report à l'éloignement ou encore des demandeurs déboutés qui bénéficient d'une autorisation de séjour pour raisons médicales. Il est enfin prévu qu'un règlement grand-ducal précisera les modalités d'application du dispositif.

Article 3

L'article 3 du PL 7403 (article 4 du projet de texte initial) qui prévoit que le ministre adresse tous les cinq ans un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale, ainsi que sur le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés, reprend l'article 7 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg tout en l'adaptant au champ d'action de l'ONA.

Alors que **l'alinéa 2 de l'article 3** (article 4 du projet de texte initial) prévoyait que l'ONA soit « habilité » à faire appel aux administrations de l'État, aux administrations communales, aux établis-

3 Plus substantiellement, il convient de noter que ce régime d'aides ponctuelles relève des matières réservées à la loi en vertu des articles 11, paragraphe 5 (lutte contre la pauvreté), 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution. Le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat. Dans les matières en question, l'exécutif ne saurait prendre l'initiative et être autorisé à apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. Cela dit, pour mettre en place un dispositif conforme tant aux principes constitutionnels qui régissent la matière qu'à l'application que la Cour constitutionnelle en a faite dans ses arrêts récents, il suffit que la loi détermine les éléments essentiels de la matière, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir exécutif. La disposition sous avis établit un régime d'aides au profit des ressortissants de pays tiers, sans toutefois déterminer de façon suffisamment précise le montant maximal des soutiens à allouer ainsi que les conditions et les critères applicables pour pouvoir en bénéficier. Le texte ne correspond dès lors pas aux principes que le Conseil d'État vient de rappeler.

4 Toujours dans ce même contexte, en ce qui concerne la façon dont le législateur doit encadrer l'exécutif dans les matières réservées à la loi, le Conseil d'État relève encore le flou qui entoure la notion de « cas exceptionnels et dûment motivés », mise en avant pour encadrer le pouvoir que l'ONA sera appelé à exercer, ainsi que la marge d'interprétation qui en résulte pour l'administration et le risque d'une application arbitraire de la loi qui en découle. La future loi devra ainsi définir non seulement les éléments essentiels du dispositif en tant que tels, mais le faire avec une précision permettant d'écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu dans le chef de l'administration. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au dispositif proposé qui ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

sements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport, la COFAI a opté pour la proposition de reformulation⁵ faite par le Conseil d'Etat dans son avis du 26 avril 2019.

Article 4

L'article 4 du PL 7403 (article 5 du projet de texte initial) étendait, dans sa version initiale, le mécanisme d'allocation d'aides financières, qui est prévu aux articles 14 et 15 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg en faveur des communes et d'organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 de la même loi, aux communes et organismes nationaux impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'article 2 du PL 7403.

Outre les incohérences et imprécisions au niveau de la terminologie⁶, le Conseil d'Etat, dans son avis du 26 avril 2019, avait encore relevé que la matière qui était couverte en l'occurrence rentrait dans la catégorie de celles qui sont réservées à la loi en vertu des articles 99 (charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution⁷. Il avait, dans ce contexte, rappelé que ces matières réservées à la loi étaient soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat, et s'était opposé formellement au texte de l'ancien article 5 qui ne répondait pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

En réponse aux observations et à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la COFAI a procédé à une harmonisation de la terminologie utilisée au niveau du PL 7403 et de la loi précitée du 16 décembre 2008 telle qu'elle est modifiée par le PL 7403. Pour rendre le mécanisme d'allocation d'aides financières conforme aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi, la COFAI s'est ensuite inspirée des mécanismes prévus par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations

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

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

Dans la même perspective, lorsqu'il avait été confronté à la proposition de donner un tel pouvoir à un ministre par rapport au personnel d'administrations ne relevant pas de son autorité, le Conseil d'État a donné à considérer que, d'un point de vue hiérarchique, les agents d'administrations autres que celles qui sont placées sous sa tutelle ne sont pas tenus de prêter leur concours au ministre. Et d'ajouter qu'il en est de même, à plus forte raison, pour les agents des communes et des établissements publics, et que le ministre peut tout au plus demander le concours de ces agents.

S'il était décidé de maintenir le dispositif proposé, l'alinéa 2 sous avis serait à reformuler comme suit : « Le directeur de l'ONA peut, dans l'intérêt de l'exécution des missions de son administration, demander leur concours aux administrations de l'État, aux administrations communales et aux établissements publics. »

6 Le Conseil d'État note le changement de terminologie, les « organismes » de la loi précitée du 16 décembre 2008 devenant des « organismes nationaux », sans que ce glissement dans la terminologie ajoute vraiment à la précision de la norme. Le Conseil d'État invite les auteurs du projet de loi à expliciter l'objectif poursuivi en l'occurrence et à mieux cerner le champ du dispositif proposé. Il en est de même de l'introduction de la notion d'« implication » dans la réalisation de la mission, prévue à l'article 2 (ancien article 3 du projet de texte), qui permettra aux communes et aux organismes « nationaux » d'accéder aux aides financières prévues. Le Conseil d'État relève que dans la loi précitée du 16 décembre 2008, l'OLAI exerce sa mission « conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile », cette configuration ne réapparaissant plus dans le PL 7403, du moins en ce qui concerne l'ONA. Ici encore, ce glissement dans la terminologie ne fait l'objet d'aucune explication de la part des auteurs du projet de loi. Le Conseil d'État demande dès lors de remplacer le concept d'« implication » par un concept plus précis permettant, ici encore, de mieux délimiter le champ des aides financières qui seront allouées.

7 Plus substantiellement, le Conseil d'État relève ici encore que la matière qui est couverte en l'occurrence rentre dans la catégorie de celles qui sont réservées à la loi en vertu des articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution. Comme il l'a fait à l'endroit de l'article 2 (ancien article 3) du PL 7403, le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat. Dans les matières en question, l'exécutif ne saurait prendre l'initiative et être autorisé à apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. D'un autre côté, il suffit que la loi détermine les éléments essentiels de la matière, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir exécutif. En l'occurrence, des éléments substantiels du dispositif se situent en dehors du cadre tracé par la loi et sont relégués à une convention que le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'État. Ainsi, le type de la participation financière de l'État sera déterminé dans la convention (article 14, alinéa 3, lettre b)). De même, les moyens de contrôle et de sanction que l'État aura à sa disposition figureront dans la convention. À l'alinéa 5, il est ensuite précisé que la participation de l'État sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte de l'article 4 (ancien article 5) du PL 7403 qui ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (articles 11 et 12) et des conditions générales régissant les conventions visées par les articles précités pour les années 2017 à 2019 (type de la participation financière), tout en prévoyant que les modalités d'application du dispositif seront ensuite fixées au niveau d'un règlement grand-ducal.

Enfin, il est à noter que, sur suggestion du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 8 octobre 2019, la COFAI ajoute un paragraphe 7 à l'article 4 du PL 7403 qui constitue une reprise de l'article 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg et règle un certain nombre de détails en relation avec la gestion du versement de la participation de l'État.

Article 5

L'article 5 du PL 7403 (article 7 du projet de texte initial) contient dans son paragraphe 1^{er} les formules usuelles pour fixer le cadre d'une administration⁸ et dans son paragraphe 2 les modalités de nomination d'un directeur⁹.

Article 6

Par le biais de l'article 6 du PL 7403, la COFAI reformule l'article 8 du projet de texte initial¹⁰, article qui précisait que toute référence dans la législation en vigueur à l'OLAI devait se lire comme faisant référence à l'ONA.

Dans son avis du 26 avril 2019, le Conseil d'Etat avait noté à ce propos que la nécessité de préciser que la référence à l'ancien OLAI s'entend comme référence au nouvel ONA n'est donnée que s'il y a un enjeu de sécurité juridique.

Par ailleurs et indépendamment d'autres considérations¹¹, la Haute Corporation avait proposé de libeller l'article 8 du projet de texte initial comme suit : « Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil. »

La COFAI s'est finalement ralliée à la proposition de reformulation du Conseil d'Etat dans son avis du 26 avril 2019, même si ce dernier constate dans son avis complémentaire du 8 octobre 2019 que la commission, en ce faisant, omet toutefois la référence aux « textes de règlement », vu qu'elle estime que l'inclusion de ces textes dans le champ de la disposition équivaldrait pour le pouvoir législatif à « empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif ». Ce qui, à son tour, provoque une nouvelle réaction de la part de la Haute Corporation qui se voit dans l'obligation de rappeler à la COFAI que de nombreux textes adoptés par la Chambre des députés contiennent une disposition du type de celle proposée par ses soins.

Article 7

A travers l'article 7, la COFAI insère, par rapport au projet de texte initial, un article qui vise à modifier l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habi-

8 En l'occurrence ici le cadre de la nouvelle administration, dénommée Office national de l'accueil (ONA), destinée à remplacer l'actuel Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI).

9 En l'occurrence ici le nouveau directeur de l'ONA qui assume les fonctions de chef d'administration au sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

10 Art. 8. Toute référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil, à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

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

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

tation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Cette modification est devenue nécessaire suite à la nouvelle répartition des compétences entre l'ONA et le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions.

Dans son avis complémentaire du 8 octobre 2019, le Conseil d'Etat note que cette disposition ne donne pas lieu à des observations de principe de sa part, tout en suggérant de remplacer la référence à la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, non pas par une référence à l'article 2 de la future loi sur l'ONA (cf. à cet effet l'**article 2 du PL 7403**), comme le préconise la COFAI, mais par une référence à la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, comme tel est le cas précisément à l'**article 2 susvisé**.

La COFAI a fini par se rallier à cette suggestion de la Haute Corporation.

Article 8

L'article 8 du PL 7403 (article 9 du projet de texte initial) apporte un certain nombre de modifications à la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg afin de tenir compte du fait que la loi en question ne couvrira plus à l'avenir que le volet « intégration des étrangers » et de la suppression de l'OLAI dont les missions relatives à l'intégration des étrangers seront à l'avenir directement exercées par le ministre compétent.

Les modifications effectuées répondent dans une large mesure à des propositions de reformulation du Conseil d'Etat à l'endroit du texte du projet de loi initial.

- En ce qui concerne les points 1^o et 2^o, les auteurs du projet de loi y procèdent à une modification
- du titre de la loi précitée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg
 - et
 - du titre du chapitre 1^{er} de la même loi.

Pour éviter de remettre en cause la pérennité des renvois, une telle démarche est en principe déconseillée. En l'occurrence, les modifications substantielles, qu'il est envisagé d'apporter à la loi précitée du 16 décembre 2008, ont toutefois pour conséquence que l'intitulé de celle-ci ne concorde plus avec le dispositif, ce dernier se trouvant amputé de l'ensemble du volet « accueil », de sorte qu'une adaptation de l'intitulé est justifiée, voire même indiquée.

En ce qui concerne le texte figurant sous le point 4^o, il est destiné à remplacer l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Les auteurs du projet de loi transfèrent la mission essentielle de l'OLAI, à savoir la facilitation du processus d'intégration des étrangers et la mise en oeuvre des moyens y afférents vers le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions. En conséquence, le texte sous rubrique confère à un membre du Gouvernement des missions qui sont actuellement exercées par une administration technique.¹²

Les points 5^o et 6^o ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. La Haute Corporation se limite à relever le caractère très technique de la mission attribuée par le point 6^o au ministre.

Le point 7^o, qui vise à remplacer l'article 7 de la loi précitée du 16 décembre 2008, s'inspire en grande partie de l'article 3 du projet de loi. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations concernant cette dernière disposition.

Les missions que le ministre compétent se voit attribuer à travers l'article 11 de la loi précitée du 16 décembre 2008, tel que cet article est reformulé par le point 8^o du projet de loi, font dire au Conseil

¹² En ce qui concerne le point 3^o, le Conseil d'Etat note en outre le caractère peu normatif de la disposition qui se limite à décrire le champ de la politique d'intégration, que l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères confie au ministre dont il est question en l'occurrence, en mettant en avant, au passage, la lutte contre les discriminations comme un élément essentiel de cette politique. Si les auteurs du projet de loi envisageaient d'organiser en détail le service, qui au niveau du ministère de la Famille couvre le domaine de l'intégration, il y aurait lieu de procéder par la voie d'un arrêté grand-ducal que le Grand-Duc prendra en vertu des pouvoirs qui lui sont réservés par l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

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

d'Etat que celles-ci sont de nature très technique, et cela même si les auteurs du projet de loi ont pris le soin de préciser que le ministre « fait » établir un contrat type d'accueil et d'intégration. En effet, il incombe désormais au ministre ayant l'Intégration dans ses attributions l'obligation d'assurer directement la gestion du contrat et de prendre les mesures nécessaires pour encourager les étrangers à conclure un tel contrat.¹³

La disposition figurant au point 9° remplace, à l'article 12 de la loi précitée du 16 décembre 2008 qui concerne l'évaluation des compétences linguistiques de la personne concernée en amont de la conclusion d'un contrat d'accueil et d'insertion,

– l'OLAI par le ministre

ainsi que

– le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions.¹⁴

Quant au point 10°, il vise à remplacer l'article 14 de la loi précitée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg par une disposition identique à celle qui est insérée à l'article 4 du PL 7403. Cette disposition vise à dûment encadrer, dans la loi, les soutiens financiers aux communes et autres organismes en vue de la réalisation des missions définies à l'article 2 du PL 7403.

Les points 11° et 12° ne donnent pas lieu à observation de la part de la Haute Corporation.

Au point 13°, il est, aux yeux du Conseil d'Etat, superflu de modifier l'article 20 de la loi précitée du 16 décembre 2008 pour préciser que le ministre compétent peut désigner un agent qu'il délègue. Le ministre peut toujours se faire représenter. Par ailleurs, c'est à lui seul qu'il incombe d'assurer les relations avec le Gouvernement.

Le point 14°, qui abroge un certain nombre d'articles de la loi précitée du 16 décembre 2008, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 9

L'article 9 du PL 7403 (article 10 du projet de texte initial) apporte une modification à la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire afin de tenir compte de la nouvelle répartition des compétences.

Article 10

L'article 10 du PL 7403 (article 11 du projet de texte initial) contient les dispositions transitoires pour assurer le transfert du personnel de l'OLAI au moment de la disparition de celui-ci vers les deux entités nouvelles, à savoir le département de l'Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région ainsi que l'ONA.

Le but du dispositif proposé est :

– de définir, d'abord, un cadre pour la répartition du personnel concerné entre les services du ministère qui reprend le volet « intégration » et l'ONA (paragraphe 1^{er})

et

– de garantir, ensuite, les droits acquis du personnel actuellement en place (paragraphe 2 et 3).

Article 11

L'article 11 du PL 7403 (article 12 du projet de texte initial) détermine la forme sous laquelle se fera la référence à la présente loi.

¹³ Pour ce qui est du point 8°, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant le point 3°. Il note que l'intitulé du contrat inclut toujours la dimension accueil ce qui, *a priori*, peut sembler contradictoire avec la démarche qui est à la base du projet de loi dont une des visées est précisément de séparer les aspects accueil et intégration et de gommer la composante « accueil » jusque dans l'intitulé de la loi de base.

La question se pose alors de savoir s'il n'est pas indiqué de renommer le contrat en question, qui est proposé aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable, en contrat d'intégration tout court.

¹⁴ Le Conseil d'État renvoie, encore une fois, à ses observations concernant le point 3°. Il attire en outre l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que la disposition sous revue, comme d'ailleurs celle qui est modifiée, se réfère au concept d'insertion au lieu de celui d'intégration.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Famille et de l'Intégration propose, à la majorité de ses membres, à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION
DE LA FAMILLE ET DE L'INTEGRATION**

7403

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire**

Art. 1^{er}. Il est créé une administration dénommée Office national de l'accueil, ci-après « ONA », qui est placée sous l'autorité du ministre ayant l'Asile dans ses attributions, ci-après « ministre ».

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

Art. 2. (1) L'ONA a pour mission :

- 1° d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;
- 2° de gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire tels que définis par la loi précitée du 18 décembre 2015 ;
- 3° de collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ;
- 4° de promouvoir avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(2) Dans l'accomplissement de cette mission, l'ONA collabore avec les instances européennes et internationales.

(3) Dans des cas exceptionnels et dûment motivés par des raisons tenant à la situation familiale, humanitaire ou de santé, l'ONA peut accorder un soutien ponctuel à des ressortissants de pays tiers tels que ces ressortissants sont définis par l'article 3, lettre c) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

Ce soutien ponctuel ne peut pas dépasser les montants prévus à l'article 13, paragraphes 2 et 3 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Un règlement grand-ducal en précise les modalités d'application.

Art. 3. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

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

Art. 4. (1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 2, paragraphe 1^{er}.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1921 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100.000 € et 75 pour cent du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions de l'ONA définies à l'article 2, paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3, les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et accepté par l'Etat et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;
- d) participation financière mixte : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5.

(7) L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont restituées au Trésor.

Art. 5. (1) Le cadre du personnel de l'ONA comprend un directeur et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le directeur de l'ONA est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

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

Art. 6. Dans tous les textes de loi, la référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil.

Art. 7. L'article 1^{er}, paragraphe 3, lettre e), de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est remplacé comme suit :

« e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire visés par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; »

Art. 8. La loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg est modifiée comme suit :

1° L'intitulé est remplacé comme suit :

« Loi du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg » ;

2° L'intitulé du chapitre 1^{er} est modifié comme suit :

« Chapitre 1. Dispositions générales » ;

3° L'article 1^{er}, alinéa 2 est remplacé comme suit :

« Ne sont pas visés par l'alinéa 1^{er} les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. »

4° L'article 3 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3. Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales. » ;

5° Les articles 4 et 5 sont abrogés ;

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

7° L'article 7 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 7. Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Dans l'exercice de ses missions, le ministre est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport. » ;

8° L'article 11 est remplacé par le texte suivant :

« Art.11. Le ministre fait établir un contrat type d'accueil et d'intégration, assure sa gestion et prend les mesures nécessaires pour encourager les étrangers à conclure un tel contrat. » ;

9° A l'article 12, le terme « insertion » est remplacé par le terme « intégration », les termes « l'OLAI procède » sont remplacés par les termes « le ministre fait procéder » et les termes « ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle » sont remplacés par les termes « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » ;

10° L'article 14 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 14. (1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3, paragraphe 1^{er}.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100 000 euros et 75 pour cent du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions du ministre définies à l'article 3, paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3 les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et accepté par l'Etat et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;

d) participation financière mixte : la participation financière de l'Etat versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5. »

11° L'article 16 est abrogé ;

12° A l'article 19, alinéa 2, quatrième tiret, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du département de l'intégration du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région » ;

13° L'article 20 est modifié comme suit :

a) A l'alinéa 3, les termes « et le directeur de l'OLAI » sont supprimés et le terme « peuvent » est remplacé par le terme « peut » ;

b) A l'alinéa 4, les termes « du directeur de l'OLAI » sont supprimés ;

c) A l'alinéa 5, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du département de l'intégration du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région » ;

14° Les articles 24, 25, 26, 27 et 31 sont abrogés.

Art. 9. A l'article 2, lettre k), de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, les termes « l'Intégration » sont remplacés par les termes « l'Asile ».

Art. 10. (1) Le personnel de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration est repris dans le cadre du personnel de l'Administration gouvernementale, avec affectation au Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région, ou de l'Office national de l'accueil.

(2) Pendant la période transitoire prévue à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et dans la mesure où l'application de cette disposition est plus favorable, les carrières des fonctionnaires repris continuent d'être calculées comme s'ils faisaient toujours partie du cadre de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration tel qu'il existait avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les fonctionnaires disposant d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières avant la reprise continuent à bénéficier de cette majoration d'échelon par dépassement du nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat aussi longtemps qu'ils restent titulaires d'un poste à responsabilité particulière. Il en est de même des employés qui bénéficient d'une telle majoration sur la base de l'article 29 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat. Les fonctionnaires bénéficiant d'un grade de substitution accordé conformément aux anciennes dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat continuent à bénéficier de ce grade sans que leur nombre ne soit pris en considération pour fixer le nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 11. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ».

Luxembourg, le 16 octobre 2019

Le Président-Rapporteur,
Max HAHN

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7403/09

N° 7403⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire**

* * *

**DEPECHE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(17.10.2019)

Monsieur le Président,

Me référant à votre lettre datée du 16 octobre 2019 concernant le projet de loi émarginé, j'ai l'honneur de vous informer que le Conseil d'Etat marque son accord au redressement des erreurs matérielles à l'endroit des articles 4, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa et 8, points 4° et 10° du projet de loi en question.

Il constate toutefois qu'une nouvelle erreur matérielle s'est glissée dans la version coordonnée du projet de loi qui figure dans le rapport de la Commission de la famille et de l'intégration¹ à l'endroit de l'article 4, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa qui se réfère à « la loi modifiée du 28 avril 1921 sur les associations et les fondations sans but lucratif ». Par conséquent, il y a lieu de redresser l'erreur précitée en écrivant « la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ».

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

La Présidente du Conseil d'Etat,
Agnès DURDU

¹ Doc. parl. n° 7403⁷, p. 16.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7403

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 23/10/2019 17:27:00	Président: M. Etgen Fernand
Scrutin: 5	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7403 Office national de l'accueil	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 7403	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	50	0	4	54
Procuration:	6	0	0	6
Total:	56	0	4	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt Nancy	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
M. Galles Paul	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	(Mme Hetto-Gaasch Françoise)
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		M. Mischo Georges	Oui	
Mme Modert Octavie	Oui	(Mme Arendt Nancy)	M. Mosar Laurent	Oui	
Mme Reding Viviane	Oui		M. Roth Gilles	Oui	
M. Schank Marco	Oui		M. Spautz Marc	Oui	
M. Wilmes Serge	Oui		M. Wiseler Claude	Oui	(Mme Adehm Diane)
M. Wolter Michel	Oui	(M. Galles Paul)			

déi gréng

Mme Ahmedova Semiray	Oui		M. Back Carlo	Oui	
M. Benoy François	Oui		Mme Bernard Djuna	Oui	
Mme Empain Stéphanie	Oui		Mme Gary Chantal	Oui	
M. Hansen- Marc	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
M. Margue Charles	Oui				

LSAP

M. Angel Marc	Oui		M. Biancalana Dan	Oui	(M. Engel Georges)
M. Bodry Alex	Oui		Mme Burton Tess	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Mutsch Lydia	Oui	

DP

M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Berger Eugène	Oui		M. Colabianchi Frank	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui	(M. Graas Gusty)	M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	

déi Lénk

M. Baum Marc	Oui		M. Wagner David	Oui	
--------------	-----	--	-----------------	-----	--

groupe technique

M. Clement Sven-Piraten	Oui		M. Engelen Jeff-ADR	Non	
M. Gibéryen Gast-ADR	Non		M. Goergen Marc-Piraten	Oui	
M. Kartheiser Fernand-ADR	Non		M. Reding Roy-ADR	Non	

Le Président:

Le Secrétaire général:

7403/10

N° 7403¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage
d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code
civil ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration
des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des
demandeurs de protection internationale et de protection
temporaire**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(12.11.2019)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 23 octobre 2019 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

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

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage
d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code
civil ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration
des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des
demandeurs de protection internationale et de protection
temporaire**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 23 octobre 2019 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 26 avril et 8 octobre 2019 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 16 votants, le 12 novembre 2019.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente du Conseil d'État,
Agy DURDU

01



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 16 octobre 2019

Ordre du jour :

1. 7403 **Projet de loi**
portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de :
1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;
2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire
- Rapporteur : Monsieur Max Hahn

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Georges Mischo, Mme Semiray Ahmedova remplaçant M. Marc Hansen M. Marc Angel, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, M. Paul Galles, M. Max Hahn, Mme Carole Hartmann, M. Fernand Kartheiser, M. Charles Margue, M. Gilles Roth remplaçant M. Marco Schank, M. Marc Spautz

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Lammar, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Roland Engeldinger, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. Serge Wilmes

M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

- 1. 7403 Projet de loi**
portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant
modification de :
1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et
modifiant certaines dispositions du Code civil ;
2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des
étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des
demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

Madame le Ministre Corinne Cahen entame la présente réunion avec un bref récapitulatif de l'acheminement du projet de loi sous rubrique avant de présenter les points notables de l'avis complémentaire du Conseil d'État du 8 octobre 2019. Ainsi, l'oratrice annonce que les amendements adoptés par la commission lors de sa réunion du 5 juin 2019¹ ont mené à ce que le Conseil d'État lève les oppositions formelles émises dans son avis du 26 avril 2019. Or, l'avis complémentaire contient deux nouvelles oppositions formelles que l'on pourra redresser aisément.

À la suite des propos introductifs de Madame le Ministre Corinne Cahen, un représentant du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région procède à la présentation dudit avis complémentaire du Conseil d'État.

Amendement 1^{er}

Le Conseil d'État n'émet pas d'observation en ce qui concerne la modification de l'intitulé du projet de loi sous rubrique.

Amendement 2

Le Conseil d'État lève son opposition formelle en raison des précisions apportées au régime d'aides ponctuelles.

Amendement 3

Le Conseil d'État lève son opposition formelle en raison des précisions apportées au régime des aides que l'Office national de l'accueil (ci-après « ONA ») peut accorder aux communes et autres organismes, mais s'oppose formellement au nouveau libellé de la disposition en ce que l'obligation « de tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'État » manque de clarté au sens de la Haute Corporation. Cette dernière propose soit de préciser le dispositif à cet endroit, soit d'enlever cette obligation. La dernière des options proposées est adoptée par la Commission de la Famille et de l'Intégration.

Amendement 4

Le Conseil d'État estime que la disposition ajoutée pourrait être incluse dans le libellé de l'article 4, anciennement article 5.

Amendement 5

Le Conseil d'État lève son opposition formelle suite à la suppression de la disposition contentieuse.

¹ Procès-verbal de la Commission de la Famille et de l'Intégration du 5 juin 2019, P.V. FAIN 07.

Amendement 6

Le Conseil d'État se montre satisfait des explications fournies relatives à la répartition de certaines compétences en ce que l'ancien Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (ci-après « OLAI ») endossait des compétences qui seront désormais assumées par l'ONA ou par le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions. Par conséquent, la réserve émise quant à l'octroi de la dispense du second vote constitutionnel a pu être levée.

Amendement 7

Cet amendement ne donne pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État.

Amendement 8

Le Conseil d'État émet une opposition formelle due à l'imprécision qui entache le nouveau point 10° qui reprend explicitement l'obligation de tenir une comptabilité régulière, telle qu'évoquée ci-dessus, si l'on prétend à un soutien financier. La Commission de la Famille et de l'Intégration supprime cette obligation afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État.

Le représentant du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région attire l'attention sur le fait qu'une erreur matérielle s'est glissée dans le texte soumis au Conseil d'État ; Celle-ci consiste en la mention de l'ancien OLAI au point 2° de l'amendement sous rubrique. Il convient dès lors d'adresser une lettre notifiant celle-ci au Président du Conseil d'État afin de la rectifier.

Échange de vues

Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) requiert que la Commission de la Famille et de l'Intégration ait accès aux règlements grand-ducaux afférents au projet de loi sous rubrique afin de pouvoir s'exprimer en toute connaissance de cause sur le rapport du présent projet de loi.

Le représentant du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région indique que ces règlements grand-ducaux se trouvent toujours au stade d'élaboration et ne seront donc pas disponibles avant l'adoption du rapport. Or, il est mentionné que le règlement grand-ducal afférant au volet de l'Intégration ne contient que des adaptations négligeables.

Adoption du rapport

Le rapport est adopté à la majorité des voix de la Commission de la Famille et de l'Intégration.

Adoption de la lettre visant à redresser l'erreur matérielle

La lettre visant à redresser l'erreur matérielle est approuvée à l'unanimité des voix de la Commission de la Famille et de l'Intégration.

Temps de parole

La Commission de la Famille et de l'Intégration propose de recourir au modèle de base pour la présentation du rapport.

2. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

*

Luxembourg, le 16 octobre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Noah Louis

Le Président de la Commission de la Famille
et de l'Intégration,
Max Hahn

07



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 5 juin 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2019 et du 13 mai 2019
2. 7417 Projet de loi portant modification de :
1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale
 - Présentation du projet de loi
 - Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
 - Désignation d'un rapporteur
3. 7403 Projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de
1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
 - Présentation du projet de loi
 - Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
 - Désignation d'un rapporteur
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten remplaçant M. Mars Di Bartolomeo, M. Paul Galles, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen remplaçant M. Marco Schank, Mme Carole Hartmann, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché remplaçant M. Marc Hansen, M. Charles Margue, M. Marc Spautz

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Roland Engeldinger, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

M. Marc Hayot, OLAI, M. Pierre Lammar, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Georges Mischo

*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2019 et du 13 mai 2019

Les projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2019 et du 13 mai 2019 sont adoptés à l'unanimité des membres présents de la Commission de la Famille et de l'Intégration (COFAI).

2. 7417 Projet de loi portant modification de :
1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale

- Présentation du projet de loi
- Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
- Désignation d'un rapporteur

Etant donné

- que le projet de loi n°7417 (PL 7417) a pour objectif de procéder à une adaptation de 0,9 pour cent des montants du revenu d'inclusion sociale (ci-après « Revis ») et du revenu pour personnes gravement handicapées (ci-après « RPGH »),
- que ces augmentations du Revis et du RPGH sont prévues, de manière rétroactive, au 1^{er} janvier 2019 et viennent s'ajouter à l'augmentation de 1,1 pour cent réalisée par la loi du 21 décembre 2018 portant modification de :
 1. la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;
 2. la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; et
 3. la loi modifiée du 18 septembre 2009 organisant l'aide sociale,
- que ces adaptations vont de pair avec l'augmentation du salaire social minimum (SSM) de 100 euros, telle qu'elle a été retenue dans l'accord de coalition 2018-2023, et
- que le Conseil d'Etat, dans son avis relatif au PL 7417, n'a rien trouvé à redire quant au fond du texte en projet, mais a uniquement fait des observations d'ordre légistique auxquelles la COFAI entend se conformer volontiers,

le Président de la COFAI fait procéder au vote sur le projet de rapport relatif au PL 7417, préparé en amont.

Les membres de la commission adoptent ledit projet de rapport à l'unanimité.

Dans la foulée de la nomination du Président de la COFAI comme rapporteur du PL 7417, les membres de la COFAI optent finalement pour le modèle de base comme modèle de temps de parole aux fins de débat du projet de texte en séance publique et de son vote succinct.

3. 7403 Projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de
1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

- Présentation du projet de loi
- Analyse de l'avis du Conseil d'Etat

Déposé à la Chambre des Députés en date du 5 février 2019 par Mme le Ministre de la Famille et de l'Intégration, évoqué par ses soins lors de la réunion de la COFAI du 20 mars 2019 consacrée à l'analyse du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 (PL 7450)¹ - ceci à la lumière du budget des

¹ Mme le Ministre tient à préciser que le projet de budget 2019 des dépenses courantes du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région tient compte de la volonté formulée par la coalition au pouvoir dans son programme gouvernemental d'oeuvrer en faveur d'un « splitting » en matière d'accueil et d'intégration au Luxembourg des demandeurs de protection internationale (DPI).

Il sera ainsi procédé à une réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) afin de répartir, d'une façon quasiment mathématique, les compétences respectives tenant à l'accueil et à l'Intégration entre :

- le Ministère des Affaires étrangères et européennes (pour ce qui est du volet « accueil »),
et
- le Ministère de la Famille et de l'Intégration (en ce qui concerne le volet « intégration »).

Un projet de loi a été déposé en ce sens le 5 février 2019, prévoyant par ailleurs la création d'une nouvelle administration, à savoir l'Office national de l'accueil (ONA),

- succédant ainsi à l'OLAI
et
- reprenant les compétences prévues par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg qui n'ont pas trait à l'intégration.

Après l'entrée en vigueur de ce projet de texte, l'ONA sera rattaché au Ministère des Affaires étrangères et européennes où il figurera sous les attributions relevant des compétences du Ministre de l'Immigration et de l'Asile, tandis que le volet Intégration sera inclus au sein d'un département du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Cette réorganisation administrative se justifie par le fait que les DPI doivent pouvoir s'adresser tout au long du traitement des demandes de protection internationale - et également pour tous les aspects de l'accueil, comme l'hébergement et les autres conditions matérielles d'accueil - à un seul interlocuteur, en l'occurrence au Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions.

En revanche, pour ce qui est des compétences en matière d'intégration, elles resteront dans le ressort du Ministre ayant l'Intégration dans ses attributions.

dépenses courantes et des dépenses en capital du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, le **projet de loi n°7403 (PL 7403)** visant à une réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et à la création d'une nouvelle administration, à savoir l'Office national de l'accueil (ONA), figure comme point n°3 à l'ordre du jour de la réunion de la commission du 5 juin 2019.

Avant de donner la parole à un haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration pour détailler les dispositions les plus techniques contenues dans le **PL 7403**, Mme le Ministre précise encore une fois que la genèse du projet de texte repose sur le fait que les demandeurs de protection internationale (DPI) doivent pouvoir s'adresser tout au long du traitement des demandes de protection internationale - et également pour tous les aspects de l'accueil, comme l'hébergement et les autres conditions matérielles d'accueil - à un seul interlocuteur, en l'occurrence au Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions. Dans l'accord de coalition 2008-2013, on peut ainsi lire à ce sujet que la **loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** ainsi que les règlements grand-ducaux y liés seront réformés afin de permettre d'adapter le cadre légal et réglementaire aux missions actuelles de l'OLAI.

Ce qui a pour conséquence qu'à l'avenir, le Ministère de la Famille et de l'Intégration disposera d'une plus grande liberté de manœuvre pour s'occuper de tout ce qui touche de près ou de loin à l'intégration au Grand-Duché. En effet, aux dires de l'oratrice, l'intégration au sens large ne comprend pas seulement l'intégration des DPI, mais aussi l'intégration de tous les étrangers résidant sur le sol luxembourgeois et, entre autres, de ceux qui bon an, mal an rejoignent le Luxembourg pour y travailler. Un nouveau département de l'Intégration, spécialement dédié à cette cause, verra donc ainsi le jour au Ministère de la Famille.

Pour reprendre tout ce qui a trait à l'accueil au moment de la disparition de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), une nouvelle administration sera créée, épousant la dénomination officielle d'« Office national de l'accueil (ONA) », rattachée au Ministère des Affaires étrangères et européennes où elle figurera sous les attributions relevant des compétences du Ministre de l'Immigration et de l'Asile.

A part la répartition des compétences entre le Ministère des Affaires étrangères et européennes (pour ce qui est du volet « accueil » par le biais de la création de l'ONA) et le Ministère de la Famille et de l'Intégration (en ce qui concerne le volet « intégration » par le biais de la création d'un nouvel département de l'Intégration), Mme le Ministre tient à souligner que les auteurs du **PL 7403** ont essayé de toucher le moins possible à la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** pour rendre ce « splitting » effectif. Ce qui apparemment n'a pas été du goût du Conseil d'Etat, étant donné que dans son avis du 26 avril 2019, la Haute Corporation a émis un certain nombre d'oppositions formelles et d'observations à l'encontre du **PL 7403**, ce alors que le projet de texte reprend un très grand nombre des dispositions déjà inscrites dans la **loi précitée de 2008**.

Mme le Ministre n'est pas sans afficher une certaine incompréhension vis-à-vis de cette attitude du Conseil d'Etat. Comment expliquer en effet que des dispositions contenues dans la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** et avalisées à l'époque par la Haute Corporation ne le soient plus maintenant, alors qu'elles n'ont fait que l'objet d'une reprise fidèle dans le **PL 7403** ?

Le total de la **section 12.3 (total des dépenses courantes de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration : OLAI)** s'établit en conséquence à **0 euro pour 2019** (en **2018**, les crédits inscrits à différents articles budgétaires sous cette section se chiffraient encore à **9.261.655 euros**).

Et de citer dans la foulée à cet égard

- le soutien ponctuel figurant dans l'actuelle législation² et repris dans le PL 7403 qui, aux yeux du Conseil d'Etat, devrait être encadré plus clairement dans le projet de texte tout comme
- le soutien financier dont peuvent bénéficier les communes et d'autres organismes dans leurs activités en matière d'intégration et d'accueil³, et plus particulièrement les dispositions du Gouvernement leur permettant de promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement qui, selon le Conseil d'Etat, sont soit superflues soit non conformes à la Constitution si elles dépassent un certain montant.

Mme le Ministre répète qu'il s'agit en l'occurrence d'articles qui, sous cette forme, étaient déjà contenus dans la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** et que ses services ont, à des fins de trouver une solution qui satisfait aux exigences de la Haute Corporation, remodelé.

L'oratrice termine finalement son intervention par un remerciement aux collaborateurs du Ministère des Affaires étrangères et européennes et de sa Direction de l'immigration de s'être déplacés à la Chambre pour la présente réunion de la COFAI.

² cf. à cet effet **l'article 5** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** dans lequel est stipulé :

« Dans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'OLAI peut accorder un soutien ponctuel à des étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. »

³ cf. à cet effet **l'article 14** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** dans lequel est stipulé :

« Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de participation financière de l'Etat ;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a) ;
- d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

La participation de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. »

Moyennant un tableau synthétique reprenant différentes rubriques sous autant de colonnes (Projet de loi déposé au Conseil d'Etat ; Avis du Conseil d'Etat du 26 avril 2019 ; Projet de loi proposé après avis du Conseil d'Etat ; Prise de position), un haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration se penche alors en détail sur les différents articles du **PL 7403** pour en détailler la technicité aux membres de la COFAI.

- A commencer par l'intitulé du **PL 7403** qui, dû à la séparation des activités « accueil » et « intégration », doit d'être changé.

Exceptées certaines petites modifications d'ordre rédactionnel suggérées par le Conseil d'Etat, l'intitulé du **PL 7403** doit aussi comporter une modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, étant donné que cette loi du 21 septembre 2006 contient une disposition qui n'est plus exacte, dans la mesure où elle se réfère à une modification de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**, loi qui par le biais du **PL 7403** se verra amputée de son volet « accueil », revenant désormais à l'ONA.

L'intitulé du **PL 7403** devrait donc être libellé de la façon suivante :

PROJET DE LOI

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

1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;

2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;

3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

- L'article 1 du projet de texte institue la nouvelle administration uniquement responsable pour l'accueil - à savoir l'ONA, sachant que l'intégration revient définitivement à Mme le Ministre ayant la Famille et l'Intégration dans ses attributions.

Le Conseil d'Etat suggère une formulation légèrement différente de celle choisie par les auteurs des articles 1^{er} et 2 du projet de texte déposé en proposant de les fusionner et de flanquer l'ONA d'un directeur qui assume les fonctions de chef d'administration au sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

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

- L'article 3 du projet de texte (devenant dès lors le **nouvel article 2**) règle les missions que la nouvelle administration, qu'est l'ONA, est censée remplir. Alors que cet article ne fait que reprendre les missions de l'OLAI en matière d'accueil énumérées à l'article 4 de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**⁴, le

⁴ Art. 4.

Conseil d'Etat ne l'entend pas de cette oreille et s'oppose formellement à certaines dispositions y inscrites (pour plus d'explications à ce sujet, il s'impose de se référer à **l'amendement 2** et à son **commentaire** adoptés à la fin de la présente réunion du 5 juin 2019 par les membres de la COFAI et envoyés dans la foulée par voie de **lettre d'amendement au Conseil d'Etat à des fins d'avis complémentaire**).

- **L'article 4 du projet de texte** (devenant dès lors le **nouvel article 3**), prévoyant que le ministre adresse tous les cinq ans un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés, reprend **l'article 7 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**⁵ tout en l'adaptant au champ d'action de l'ONA.

Dans son **avis du 20 mai 2008** relatif au projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (cf. dossier parlementaire 5825), le **Conseil d'État** avait suggéré aux auteurs d'omettre l'article en question au motif « qu'il n'est nul besoin d'une disposition législative spécifique pour permettre l'élaboration d'un tel rapport, de préférence par le Gouvernement, à l'adresse de la Chambre des députés [...] » et « que l'établissement d'un rapport gouvernemental quinquennal, à côté du rapport d'activité annuel obligatoire pour tous les ministres, ne présente *a priori* aucune plus-value ».

Le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration pense qu'à ce stade, il ne s'avère pas très judicieux de changer cette pratique de l'établissement quinquennal d'un rapport par le Ministre à l'adresse de la Chambre des Députés, étant donné que par le biais du PL 7403, le Ministère n'entend que mettre en œuvre un « splitting » en matière d'accueil et d'intégration au Luxembourg des demandeurs de protection internationale (DPI).

Ce qui fait intervenir M. Fernand Kartheiser (ADR) pour demander des précisions supplémentaires sur ce rapport quinquennal à établir par le Ministre à l'adresse de la Chambre des Députés. Quand des ministères ou administrations confectionnent des rapports, ceux-ci ont normalement comme caractère de tendre à un but, à savoir informer dans les meilleurs délais l'opinion publique ou la Chambre des Députés sur ses activités et travaux pour qu'ils puissent, le cas échéant, influencer sur le débat politique ou même parfois le travail législatif.

L'OLAI est autorisé à :

- gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers ;
- collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire d'étrangers ;
- promouvoir ensemble avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de centres d'hébergement réservés au logement provisoire d'étrangers.

⁵ **Art. 7.**

Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés.

L'OLAI est habilité à faire appel aux administrations de l'Etat, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport.

Dans le cas de certains ministères ou administrations, il se peut que la confection de ces rapports n'obéisse pas à des impératifs d'une nécessité immédiate. Toutefois, chaque ministère ou administration rédige annuellement un rapport sur ses activités de l'année écoulée.

Dans le cas présent, c'est-à-dire l'accueil et l'intégration des réfugiés qui cherchent à être accueillis, il s'agit d'un domaine d'une actualité brûlante d'un point de vue international et national qui est sujet à des évolutions soudaines et brusques auxquelles il faut parfois réagir très rapidement. C'est la raison pour laquelle l'élu de la sensibilité politique ADR se pose la question de savoir si l'approche d'un rapport quinquennal à confectionner est vraiment l'approche qui s'impose. L'ONA qui verra le jour suite à la disparition programmée de l'OLAI ne devrait-il pas - à l'instar d'autres administrations - rédiger un rapport annuel ? Et à M. Kartheiser d'affirmer de ne voir aucune plus-value réelle dans l'établissement d'un rapport quinquennal sur une problématique qui peut se révéler lourde d'impacts.

Mme le Ministre de la Famille et de l'Intégration lui rétorque qu'en matière d'immigration, des chiffres mensuels et annuels sont établis et directement communiqués par voie de presse. En la matière, les autorités gouvernementales cherchent à communiquer de la façon la plus transparente possible tout en veillant à ce que des rapports annuels soient publiés sur les activités par chacun des ministères concernés.

M. Marc Angel (LSAP) emboîte le pas à Mme le Ministre en précisant qu'en dehors des chiffres mensuels en matière d'immigration, la Chambre des Députés reçoit invariablement à la fin de chaque mois de janvier un bilan annuel sur l'immigration complété par une analyse, accompagné en cela par le rapport annuel de la Direction de l'immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes ainsi que le rapport annuel du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

M. Kartheiser, tout en louant ces efforts fournis, revient encore une fois à la charge pour questionner à nouveau l'utilité de la confection d'un rapport national quinquennal sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations. Ceci surtout à l'aune du fait que les autorités entendent de nouveau l'inscrire dans le présent projet de loi.

A cela, Mme le Ministre lui répond que le Ministre des Affaires étrangères et européennes viendra désormais présenter tout seul à la Chambre un bilan de l'année écoulée en matière d'immigration et d'asile, alors qu'auparavant, toujours à l'occasion d'une réunion jointe de deux commissions parlementaires, le plaisir lui revenait de l'accompagner dans cet exercice. Par ailleurs, Mme le Ministre pense qu'en dehors de cet exercice annuel traditionnel, il s'impose aussi de continuer à présenter un rapport quinquennal. En effet, les défis qui se présentent en matière d'immigration - ceci souvent par vagues de réfugiés qui déferlent à cause d'événements dramatiques dans le monde - font qu'il est parfois nécessaire de les analyser avec un certain recul, sur une durée plus longue pour encore mieux les appréhender et en tirer les conclusions qui s'imposent. Et de préciser que cet exercice de la confection d'un rapport quinquennal reviendra dorénavant aussi bien à l'ONA qu'au département de l'Immigration nouvellement créé à l'intérieur de son ministère.

- **L'article 5 du projet de texte** (devenant dès lors le **nouvel article 4**) étend le mécanisme d'allocation d'aides financières, qui est prévu aux **articles 14 et 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des**

étrangers au Grand-Duché de Luxembourg⁶ en faveur des communes et d'organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 de la même loi, aux communes et organismes nationaux impliqués dans la réalisation de la mission prévue à l'article 3 du PL 7403.

La Haute Corporation fait là-encore état de diverses observations⁷, demande l'élaboration d'un concept plus précis⁸ et formule même une opposition formelle à l'égard du texte de **l'article 5**⁹ qui, à ses yeux, ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

6 Chapitre 3. Aides financières (Art. 14 et Art. 15)

Art. 14.

Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3 ci-dessus.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'Etat une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de participation financière de l'Etat ;
- c) les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire définis sous a) ;
- d) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

Il s'engage à tenir une comptabilité régulière selon les exigences de l'Etat.

La participation de l'Etat sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Art. 15.

L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont à restituer au Trésor.

⁷ Le Conseil d'État note le changement de terminologie, les « organismes » de la loi précitée du 16 décembre 2008 devenant des « organismes nationaux », sans que ce glissement dans la terminologie ajoute vraiment à la précision de la norme. Le Conseil d'État invite les auteurs du projet de loi à expliciter l'objectif poursuivi en l'occurrence et à mieux cerner le champ du dispositif proposé. Il en est de même de l'introduction de la notion d'« implication » dans la réalisation de la mission, prévue à l'article 2 (ancien article 3 du projet de texte), qui permettra aux communes et aux organismes « nationaux » d'accéder aux aides financières prévues.

⁸ Le Conseil d'État relève que dans la loi précitée du 16 décembre 2008, l'OLAI exerce sa mission « conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile », cette configuration ne réapparaissant plus dans le PL 7403, du moins en ce qui concerne l'ONA. Ici encore, ce glissement dans la terminologie ne fait l'objet d'aucune explication de la part des auteurs du projet de loi. Le Conseil d'État demande dès lors de remplacer le concept d'« implication » par un concept plus précis permettant, ici encore, de mieux délimiter le champ des aides financières qui seront allouées.

⁹ Plus substantiellement, le Conseil d'État relève ici encore que la matière qui est couverte en l'occurrence rentre dans la catégorie de celles qui sont réservées à la loi en vertu des articles 99 (charge

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'Etat et de vider surtout l'opposition formelle qu'il a émise à l'égard du dispositif conçu à [l'article 5 du projet de texte](#), le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration propose de remanier le texte de fond en comble. Pour éviter un glissement dans la terminologie, il suggère que les mêmes dispositions s'appliquent aussi bien au futur ONA qu'au futur « département de l'intégration » du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Cette façon de procéder impliquera également des changements à opérer au niveau de la loi modifiée du 16 décembre 2008 précitée.

Le nouveau texte devrait tout d'abord comporter des précisions qui s'appliqueront dans les cas où un subside est accordé en prévoyant un montant et un pourcentage maxima qui ne pourront pas être dépassés.

Quant aux paragraphes suivants dans le nouveau texte, ils devraient fixer un cadre aux participations financières en prévoyant aussi bien les frais pouvant être pris en compte que les différents types de participations financières qui pourront être retenus.

Par ailleurs, il conviendrait également de relever qu'il s'agit d'un mécanisme repris *mutatis mutandis* de la **loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique**. La nature des frais serait alors identique, de même que les types de participation financière pouvant être prévus.

- A cet endroit du projet de texte, le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration propose alors l'insertion d'un **nouvel article 5¹⁰** dans le **PL 7403**, reprenant le texte du dernier alinéa de **l'article 15** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** qui va de pair avec **l'article 14** de cette loi.

grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution.

Comme il l'a fait à l'endroit de [l'article 3 du PL 7403](#), le Conseil d'Etat rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue dont le législateur ne saurait se dessaisir au profit d'une autorité réglementaire ou administrative, voire des parties à un contrat. Dans les matières en question, l'exécutif ne saurait prendre l'initiative et être autorisé à apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. D'un autre côté, il suffit que la loi détermine les éléments essentiels de la matière, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir exécutif.

En l'occurrence, des éléments substantiels du dispositif se situent en dehors du cadre tracé par la loi et sont relégués à une convention que le bénéficiaire d'une participation financière doit signer avec l'État. Ainsi, le type de la participation financière de l'État sera déterminé dans la convention (**article 14** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, alinéa 3, lettre b)**).

De même, les moyens de contrôle et de sanction que l'État aura à sa disposition figureront dans la convention.

À **l'alinéa 5** de **l'article 14** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**, il est ensuite précisé que la participation de l'État sera déterminée selon les modalités à fixer par convention entre parties. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement au texte de l'article 5 du PL 7403 qui ne répond pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi.

¹⁰ « **Art. 5.** L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'Etat un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont restituées au Trésor. »

- **L'article 6 du projet de texte**, reprenant **l'article 16** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** sera supprimé pour vider l'opposition formelle que le Conseil d'Etat avait formulée à son encontre dans son avis du 29 avril 2019¹¹.

¹¹ **Art. 6.** Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes nationaux. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

D'après la Haute Corporation, **l'article 6** reprend, dans sa substance, **l'article 16** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**. Le Conseil d'Etat note, ici encore, un glissement dans la terminologie utilisée en ce sens que la notion d'« organismes publics » est remplacée par celle d'« organismes nationaux », sans que les auteurs du projet de loi s'en expliquent.

Le Conseil d'Etat s'interroge, ensuite, sur la plus-value de la disposition proposée. Elle ne saurait en effet servir de fondement au cofinancement par l'Etat de la construction ou de l'aménagement d'une structure d'hébergement pour demandeurs de protection internationale.

Le Conseil d'Etat rappelle, d'abord, que les autorisations à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'Etat au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution, doivent faire l'objet d'une loi spéciale et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières.

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis concernant le projet de loi n° 7248 : « L'objectif principal du projet de loi sous examen consiste dans une autorisation à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'Etat au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution. D'après l'article 99 de la Constitution, une autorisation à cet effet doit être conférée par une loi spéciale, par opposition à une loi générale. Il en résulte que les autorisations doivent faire l'objet d'une loi particulière et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations dans son avis du 8 mars 2016 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) et modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable au Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre. »

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

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

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

- **L'article 7 du projet de texte**¹² contient les formules usuelles pour fixer le cadre d'une administration et les modalités de nomination du directeur. Dans ce cas bien précis, il s'agit de la nouvelle administration de l'ONA et de la nomination de son directeur.
Par le biais de la suppression de **l'article 6 du projet de texte initial**, **l'article 7 du projet de texte initial** est donc appelé à devenir le **nouvel article 6** dans le **PL 7403**.

- **L'article 8 du projet de texte initial**¹³ précise que toute référence dans la législation en vigueur à l'OLAI devrait se lire comme faisant référence à l'ONA, à l'exception d'une référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.
L'article 8 du projet de texte initial est donc appelé à devenir le **nouvel article 7** dans le **PL 7403**.

- A ce niveau du projet de texte, le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration propose l'insertion d'un **nouvel article 8** dans le **PL 7403**, ceci pour procéder à une adaptation devenue nécessaire suite à la nouvelle répartition des missions de l'OLAI entre l'ONA (désormais compétent pour tout ce qui touche à l'accueil) et le département de l'Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (désormais compétent pour tout ce qui touche à l'intégration).

Le **nouvel article 8** devrait prendre la teneur qui suit :

« **Art. 8.** La loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifiée comme suit :

L'article 1^{er}, paragraphe 3, point e) est modifié comme suit :

« e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire ~~d'étrangers visés par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg de demandeurs de protection internationale~~, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire visés par l'article 2 de la loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ; » ».

¹² **Art. 7.** (1) Le cadre du personnel de l'ONA comprend un directeur et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le directeur est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

(3) Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut général des fonctionnaires de l'État, les conditions particulières de promotion, ainsi que de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive de ces différentes catégories de traitement sont déterminées par règlement grand-ducal.

¹³ **Art. 8.** Toute référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil, à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

- **L'article 9 du projet de texte** préconise toutes les modifications à opérer pour sortir l'« accueil » (le volet de l'accueil) de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** afin de tenir compte du fait que cette loi n'aura désormais plus que trait au volet de l'intégration. Dans ce contexte, tous les articles qui n'ont plus raison d'être seront abrogés.

- **L'article 10 du projet de texte** apporte une modification rédactionnelle à la **loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire**¹⁴ afin de tenir compte de la nouvelle répartition des compétences.

- **L'article 11 du projet de texte** contient les dispositions nécessaires pour assurer le transfert du personnel de l'OLAI vers les deux entités nouvelles. Il convient de relever que des dispositions transitoires sont nécessaires pour garantir que le personnel changé d'administration puisse bénéficier des mêmes avantages relatifs à leurs avancements dont ils auraient bénéficié à l'OLAI. Il s'agit notamment des anciennes règles de promotion qui dépendent encore de la constitution du cadre de l'Administration et donc du nombre de fonctionnaires engagés dans ce cadre. Comme ce nombre changera forcément, les calculs relatifs aux postes disponibles le feront aussi de sorte qu'il est nécessaire de maintenir l'ancien cadre de l'OLAI fictivement en vie jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi de 2015).
Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de prévoir des garde-fous pour éviter que les agents disposant d'une majoration d'échelon ou d'un grade de substitution ne soient lésés par ce transfert.

Dans ce contexte, M. Marc Angel (LSAP) souhaiterait savoir comment le transfert du personnel de l'OLAI vers les deux nouvelles entités (l'ONA pour tout ce qui relève de l'accueil ; le département de l'Intégration du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région pour tout ce qui concerne l'intégration) sera assuré d'un point de vue de l'espace physique, en d'autres termes d'un point de vue de nouveaux bureaux mis à disposition.

Mme le Ministre lui indique que l'ONA est appelé à occuper les locaux actuels de l'OLAI sis rue Carlo Hemmer à Luxembourg-Kirchberg et que le département de l'Intégration sera logé dans l'immeuble de bureaux qu'occupe le Ministère de la Famille avenue Emile Reuter au centre-ville. Dans ce cadre, l'oratrice tient à préciser que l'immeuble occupé par le Ministère de la Famille au 12-14 avenue Emile Reuter aurait grandement besoin d'une cure de jouvence. Les ascenseurs y tombent souvent en panne et les conditions de travail des personnes devant passer de nombreuses heures au bureau sont loin d'y être idéales. Une solution pour déplacer le ministère à un autre endroit, du moins provisoirement, est en train de s'esquisser, sachant que le Ministère de la Famille pourrait théoriquement occuper tout l'immeuble sis avenue Emile Reuter si le Ministère de l'Education nationale, dont certains services liés à la formation professionnelle y occupent un étage et

¹⁴ En l'occurrence, il s'agit ici de la forme abrégée avec laquelle il peut être référé à la « **Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat** ».

demie, décidait de le délaissier. Et de se dire confiante qu'une solution arrangeant tout le monde devrait être trouvée jusqu'à la fin de l'année.

La parole revient alors à M. Fernand Kartheiser (ADR). Alors que l'article 9 du PL 7403 modifiant la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg fut, à son goût, commenté de façon un peu sommaire par le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration, l'élu ADR saluerait que l'on s'y attarde un peu plus.

En cela, il vise plus particulièrement le point 3° de l'article 9 du PL 7403, stipulant de remplacer l'article 3 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg par le texte suivant :

~~« Art. 3. Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, ci-après appelé «le ministre», un Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, en abrégé «OLAI».~~

~~L'OLAI a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.~~

Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après appelé le « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

Dans l'accomplissement de cette mission, l'OLAI collabore avec les instances communautaires et internationales, ~~ainsi qu'avec celles des pays d'origine des étrangers.~~ »

Selon le député ADR, ce texte, censé constituer - en tant que projet de loi - une norme, s'apparente davantage à de la prose politique. A ses yeux, il s'agit là d'une grande différence et de citer, dans la foulée de son affirmation, l'extrait qui dit que « *Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'intégration* ».

Alors que jusque-là, on peut encore parler de norme, M. Kartheiser est d'avis que ce qui suit, à savoir « ... *dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel* », ne relève plus du tout de la norme.

Et de se demander d'où cela peut bien émaner tout en prétendant qu'à la place de « *la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel* », l'on aurait tout aussi bien pu écrire « *la politique d'intégration, dont l'apprentissage des langues constitue un élément essentiel* » ou encore suggérer plein d'autres choses.

M. Kartheiser verrait d'un bon oeil que dans la phrase, libellée « *la politique d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément*

essentiel », la deuxième partie « , dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel » soit rayée. Ceci pour la toute simple raison que le ministre en charge de l'intégration est responsable des décisions qu'il prend et qu'il doit en rapporter.

M. Kartheiser s'insurge aussi contre le fait que dans le texte devant remplacer **l'article 3** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**, il soit marqué que pour faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en oeuvre et la coordination de la politique d'intégration, le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions devrait recourir conjointement aux communes et aux acteurs de la société civile.

Et de prétendre que dès que son parti ou l'opposition se réfère aux communes, l'autonomie communale qui, certes relève d'un principe constitutionnel, est invariablement mise en avant pour empêcher toute modification de la législation.

Autre point du texte devant remplacer **l'article 3** de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** et auquel le député ADR se frotte : les instances internationales avec lesquelles le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions est censé collaborer dans l'accomplissement de sa mission.

M. Kartheiser ne comprend pas pourquoi un ministre en charge de l'Intégration au Luxembourg devrait collaborer avec des instances internationales. Et de poser la question de la valeur ajoutée dans ce cas de figure, sachant que tout ce qui touche aux relations extérieures relève de la compétence du Ministère des Affaires étrangères et non du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

M. Kartheiser dit donc noter qu'une compétence, jadis de l'apanage du Ministre en charge des Affaires étrangères, est tout simplement transférée au Ministre en charge de l'Intégration.

Finalement, M. Kartheiser conclut son intervention en faisant observer

- que le processus d'intégration n'est pas seulement un processus qui incombe au Gouvernement luxembourgeois, mais qu'il concerne aussi les étrangers qui rejoignent le Luxembourg,
- et
- qu'il ne se dit pas prêt d'adhérer à l'orientation politique préconisée par **[l'article 9 du PL 7403](#)**.

Ce à quoi Mme le Ministre de la Famille et de l'Intégration lui rétorque que s'il identifie **[l'article 9 du PL 7403](#)** à de la prose politique, qu'il sache que cette prose émane de la **loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg**, que la lutte contre les discriminations a toujours été considérée comme une priorité absolue au Luxembourg et qu'à ce titre, elle devrait continuer à figurer dans le texte.

Et d'ajouter que l'intégration et l'inclusion socio-culturelle seront au coeur de l'action gouvernementale pendant les années 2018-2023 et que le Gouvernement

- augmentera ses efforts en faveur d'un vivre-ensemble harmonieux des différentes composantes de notre société par le biais d'une politique d'intégration et d'inclusion, tout comme il

- promouvra la diversité culturelle à l'instar de notre patrimoine et nos traditions qui sont autant d'éléments constitutifs de notre identité.

Par ailleurs, Mme Cahen tient à préciser que le **PL 7403** reflète la seule volonté du Gouvernement de procéder à un « splitting » en matière d'accueil et d'intégration au Luxembourg des demandeurs de protection internationale (DPI) et de toucher, dans cette perspective, dans la moindre mesure possible à la **loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** tel que cela est par ailleurs dans l'accord de coalition 2018-2013¹⁵.

A cette mise au point par Mme le Ministre, le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration est prié de reprendre son analyse du **PL 7403**.

¹⁵ **Intégration**

Le **vivre-ensemble entre tous les résidents du Grand-Duché de Luxembourg** constitue un atout qui sera promu activement. La **lutte contre toutes formes de discrimination** en constitue un élément essentiel. Les compétences en matière d'anti-discrimination des différents acteurs seront revues.

Afin d'améliorer l'intégration de tous les non-luxembourgeois résidant sur le territoire national, les moyens nécessaires seront mis à disposition du Ministère ayant l'intégration dans ses attributions [Ministère de la Famille et de l'Intégration] pour mettre en oeuvre le **Plan d'action national d'intégration (PAN)**.

Il s'agit de continuer

- à développer les **trois phases** du **parcours d'intégration accompagné (PIA)** au profit des **réfugiés**,
- d'adapter le **Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)** aux besoins des utilisateurs et de veiller à offrir des cours de langues en nombre suffisant.

La **collaboration régionale des petites communes** doit être encouragée pour que le **CAI** puisse être proposé de **manière décentralisée**.

Le **Comité interministériel à l'intégration** poursuivra l'échange régulier avec la société civile et, dans ce but, procédera à l'organisation des réunions communes.

Après concertation des acteurs concernés, des **formations à la médiation interculturelle** pour entreprises, bénévoles et pour des médiateurs professionnels seront introduites.

La **loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg** ainsi que les **règlements grand-ducaux y liés** seront réformés afin de permettre d'adapter le cadre légal et réglementaire aux missions actuelles de l'OLAI.

Les relations entre le Ministère ayant l'intégration dans ses attributions et les communes seront renforcées. Les **commissions consultatives communales d'intégration** seront valorisées et les communes seront soutenues dans leur travail d'intégration, p.ex. à travers des **chargés à l'intégration**.

Le rôle, les modalités de fonctionnement ainsi que les modalités d'élection des membres du **Conseil national pour étrangers (CNE)** seront soumises à une consultation au sein du CNE et auprès des acteurs concernés. **Le CNE sera réformé et valorisé par la suite**.

- **L'article 12 du projet de texte initial**¹⁶ est, aux yeux du Conseil d'Etat, superfétatoire et, partant, à supprimer, étant donné que les références sont considérées comme étant dynamiques. Elles sont donc modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte modifiant l'intitulé auquel il est fait référence.
- **L'article 13 du projet de texte initial**¹⁷ (devenant dès lors le **nouvel article 12**), ayant trait à l'intitulé abrégé de la future loi, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.
- **L'article 14 du projet de texte initial**¹⁸ (devenant dès lors le **nouvel article 13**) fixe l'entrée en vigueur de la future loi au 1^{er} mai 2019, cela afin de la faire coïncider avec celle de la loi sur le budget de l'Etat de l'exercice 2019. Vu que le projet de loi sous revue ne sera probablement pas adopté par la Chambre des Députés dans les délais envisagés par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État propose soit de faire abstraction de la disposition figurant à l'article 14, soit de prévoir une date qui tienne compte des délais nécessaires pour l'évacuation du projet de loi par la Chambre des Députés.

Après en avoir terminé avec ses explications sur le contenu des différents articles du **PL 7403** et l'avis du Conseil y relatif, le haut représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration cède la parole à M. Fernand Kartheiser (ADR) qui aimerait encore avoir des précisions supplémentaires sur le futur statut de l'ONA - administration appelée à intégrer le Ministère des Affaires étrangères et européennes - ainsi que sur celui de son directeur.

A ce sujet, un haut représentant du Ministère des Affaires étrangères et européennes lui indique que l'ONA, tout en évoluant sous la forme d'une administration séparée, sera rattachée au Secrétariat général du Ministère des Affaires étrangères et européennes. Au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes, se composant d'un secrétariat général et de 8 directions, l'ONA ne fera pas l'objet de la création d'une nouvelle direction.

Quant au directeur général de l'ONA, il est appelé à rapporter au Secrétaire général adjoint en charge des questions liées à l'immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes qui tentera alors de faire la coordination entre l'ONA et la Direction de l'immigration au sein du ministère pour qu'ils collaborent encore plus étroitement entre eux qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

La parole est alors accordée à M. Paul Galles (CSV) qui met le curseur sur un avis de l'ASTI relatif au PL 7403, craignant que la réorganisation envisagée par le projet de texte ne se résume en fait qu'à une approche « mathématique » visant la séparation des dimensions « accueil » et « intégration ». L'élu CSV, à l'instar de l'ASTI, se demande si cette approche « mathématique », qui se destine principalement à mettre à disposition des demandeurs de protection internationale un interlocuteur unique, connaîtra vraiment l'effet escompté.

¹⁶ **Art. 12.** La référence à la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg se fait sous la forme suivante : « Loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ».

¹⁷ **Art. 13.** La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant : « loi du ... portant création de l'Office national de l'accueil ».

¹⁸ **Art. 14.** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} mai 2019.

Le député chrétien-social trouve aussi que l'idée de l'ASTI - évoquée dans son avis - relative à la création d'une table ronde sur les perspectives d'évolution à long terme du vivre-ensemble au Grand-Duché et de la coexistence des différentes composantes de la société luxembourgeoise (« Zesummeliewensdëschesch ») est une excellente idée et qu'il aimerait la relancer dans le cadre de la présente discussion.

Mme le Ministre lui rétorque que ce « Zesummeliewensdëschesch » existe déjà et qu'il n'est point besoin de l'inventer. Il a pour nom Conseil national pour étrangers (CNE) qui fonctionne tant bien que mal. Aux dires de Mme le Ministre, il fonctionne d'ailleurs plutôt mal depuis au moins cinq ans, ceci essentiellement pour cause de dissensions internes au CNE. Ces démêlés à l'intérieur du CNE seraient cependant sur le point d'être résolus et c'est la raison pour laquelle Mme le Ministre a suggéré aux dirigeants du CNE de faire une première proposition pour réformer le CNE et donc renouveler le socle de la loi sur laquelle repose la création du conseil¹⁹. Mme le Ministre précise que ceci est par ailleurs prévu dans le programme gouvernemental (accord de coalition) 2018-2023²⁰. Elle ajoute qu'il est de la ferme intention du Gouvernement de soutenir le CNE et de lui donner davantage de moyens, mais pas uniquement d'un point de vue financier. Il faudrait aussi que sa gouvernance soit abordée, sa façon de fonctionner, sa manière d'élire ses dirigeants et les conditions que ceux-ci doivent remplir pour ce faire élire etc.. Mme le Ministre dit avoir convenu avec le CNE de défricher et d'éclaircir tout ce qui précède jusqu'à la rentrée (après avoir prolongé une première date-butoir que fut Pâques) et verrait d'un bon œil que soient également associées à ce processus - qui ne fait que traîner en longueur - les communes et les commissions d'intégration pour déterminer comment le CNE, à l'aune du résultat du referendum de 2015²¹, devrait fonctionner à l'avenir pour donner une voix à celles et ceux au Luxembourg qui n'en ont pas parce qu'ils n'ont pas la nationalité luxembourgeoise. Faute d'une présence insuffisante ou trop irrégulière de ses membres²², le quorum qui est nécessaire au CNE pour prendre des décisions n'est pas souvent atteint. Et de relater aux

¹⁹ Le CNE est un organe consultatif créé par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Le conseil est chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Sur tous les projets que le Gouvernement juge utile de lui soumettre, il donne son avis dans les délais fixés par le Gouvernement. Le CNE a le droit de présenter au Gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille. Il remettra au Gouvernement, qui le rendra public, un rapport annuel sur l'intégration des étrangers au Luxembourg - cf. à ce sujet **Chapitre 4 - Structures institutionnelles (Section 1 - Conseil national pour étrangers), articles 17, 18, 19, 20, 21 et 22 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.**

²⁰ cf. **page 53 du programme gouvernemental** dédié à l'**Intégration**. Il y est stipulé que le rôle, les modalités de fonctionnement ainsi que les modalités d'élection des membres du CNE seront soumises à une consultation au sein du CNE et auprès des acteurs concernés. Le CNE sera réformé et valorisé par la suite.

²¹ A l'une des trois questions du referendum de 2015 intitulé « Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg ? », 78,02% des citoyens luxembourgeois, appelés à se prononcer de manière consultative, avaient répondu par la négative.

²² Le CNE est composé de 34 membres effectifs, dont :

- 22 représentants des étrangers. Ces représentants sont élus par les associations d'étrangers inscrites auprès de l'OLAI parmi des candidats qui peuvent, soit être proposés par des associations, soit avoir soumis une candidature individuelle. Le nombre de représentants par nationalité est proportionnel à l'importance des différentes nationalités dans la population du Luxembourg, et

membres présents de la COFAI que la dernière fois qu'elle a assisté à une réunion du CNE, l'un des plus gros problèmes fut de savoir si un membre du CNE, ayant entretemps acquis la double nationalité - donc en dehors de sa nationalité d'origine, également la nationalité luxembourgeoise - était encore à considérer comme un membre effectif et de ce fait habilité à prendre part aux délibérations.

Il est clair, aux yeux de Mme le Ministre, que ce genre de polémiques et d'autres querelles intestines qui éclatent à des intervalles réguliers au grand jour doivent d'abord être réglées si le CNE entend fonctionner correctement à l'avenir. A cet effet, il serait peut-être aussi judicieux de remettre sur le métier la loi du 16 décembre 2008 qui a mis le CNE sur les fonds baptismaux. Après tout, au bout d'un certain nombre d'années d'existence, une remise à plat des législations s'impose pour voir si elles sont toujours à jour et en adéquation avec les dernières évolutions.

La dernière intervention de la réunion de la COFAI du 5 juin 2019 revient finalement à M. Marc Angel (LSAP).

Dans un premier temps, il tient à remercier tous les membres de l'OLAI qui, au cours des dernières années, ont fourni un travail remarquable.

Ensuite, il rend hommage au Gouvernement qui, dans les crises migratoires successives que l'Union européenne vient de connaître, n'a jamais hésité à renforcer les effectifs de l'OLAI, tout comme ceux de la Direction de l'immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes pour faire face aux nombreux défis qui se posaient en ces occasions.

L'élu socialiste dit aussi approuver le fait qu'avec le présent projet de texte, le volet de l'intégration, à côté de celui de l'accueil, soit davantage mis en valeur et poussé vers l'avant. Ceci, en se référant notamment au 1^{er} alinéa du programme gouvernemental 2018-2023 dédié à l'Intégration avant de le citer nommément²³. Et d'espérer que la dernière phrase de ce 1^{er} alinéa ne tombera pas sur de sourdes oreilles, sachant que la lutte contre toute forme de discrimination s'étale, actualité oblige, quotidiennement au grand jour.

Après cette dernière intervention de la part d'un député de la COFAI, son Président fait procéder au vote des amendements préparés en amont de la présente réunion.

Les amendements 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 8 sont votés à l'unanimité des membres présents de la COFAI à l'exception de M. Kartheiser (ADR) qui s'abstient à chaque fois. Quant à l'amendement 7 pour lequel M. Kartheiser vote contre, il est approuvé par tous les autres membres présents de la commission.

- Désignation d'un rapporteur.

Les membres de la COFAI désignent son Président comme rapporteur du PL 7403

-
- 12 membres représentant les organisations patronales (4), les organisations syndicales (4), le SYVICOL (1), la société civile (2) et les réfugiés (1).

Le CNE compte aussi 34 membres suppléants qui collaborent activement aux travaux.

²³ Le **vivre-ensemble entre tous les résidents du Grand-Duché de Luxembourg** constitue un atout qui sera promu activement. La **lutte contre toutes formes de discrimination** en constitue un élément essentiel. Les compétences en matière d'anti-discrimination des différents acteurs seront revues.

4. Divers

Rien à signaler dans la rubrique « Divers ».

Luxembourg, le 05 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

Le Président de la Commission de la Famille et de
l'Intégration,
Max Hahn

Document écrit de dépôt

1

Motion

Dépôt: Max Hahn
Pd 7403

La Chambre des Députés,

- considérant que la nouvelle répartition des attributions ministérielles au sein du gouvernement implique une réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI),
- constatant qu'un nouveau département « Intégration » devra être créé au sein du Ministère de la Famille, ce qui pourra donner une impulsion aux politiques pour un meilleur vivre ensemble ;
- rappelant l'accord gouvernemental, qui, dans son chapitre sur l'intégration, stipule que « La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que les règlements grand-ducaux liés seront réformés afin de permettre d'adapter le cadre légal et réglementaire aux missions actuelles de l'OLAI » ;
- considérant que depuis 2008 la composition de la population au Luxembourg a fortement évoluée créant de nouveaux défis en matière d'intégration ;
- reconnaissant que la définition du cadre pour un vivre ensemble harmonieux doit être une priorité pour le Luxembourg dans son ensemble ;

invite le Gouvernement à entamer d'emblée une réforme fondamentale de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers en organisant une large consultation des acteurs communaux, des organisations œuvrant sur le terrain et des populations luxembourgeoise et non-luxembourgeoise ainsi que des travailleurs immigrés frontaliers, permettant d'aboutir à une réforme de la loi de 2008.

Hahn Max


M. Angel
(Marc Angel)

Cherol Margue



F. Klein

Marc Goergen

Paul Gallès
PAUL GALLES

Marc Baum



7403

Loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 3° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 23 octobre 2019 et celle du Conseil d'État du 12 novembre 2019 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}.

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

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

Art. 2.

(1) L'ONA a pour mission :

- 1° d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;
- 2° de gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire tels que définis par la loi précitée du 18 décembre 2015 ;
- 3° de collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ;
- 4° de promouvoir avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

(2) Dans l'accomplissement de cette mission, l'ONA collabore avec les instances européennes et internationales.

(3) Dans des cas exceptionnels et dûment motivés par des raisons tenant à la situation familiale, humanitaire ou de santé, l'ONA peut accorder un soutien ponctuel à des ressortissants de pays tiers tels que ces ressortissants sont définis par l'article 3, lettre c) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes.

Ce soutien ponctuel ne peut pas dépasser les montants prévus à l'article 13, paragraphes 2 et 3 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Un règlement grand-ducal en précise les modalités d'application.

Art. 3.

Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'accueil des demandeurs de protection internationale, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des députés. Le directeur de l'ONA peut, dans l'intérêt de l'exécution des missions de son administration, demander leur concours aux administrations de l'État, aux administrations communales et aux établissements publics.

Art. 4.

(1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 2, paragraphe 1^{er}.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100.000 € et 75 pour cent du coût total du projet ;
- b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;
- c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions de l'ONA définies à l'article 2, paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'État une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3, les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'État versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et accepté par l'État et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'État versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'État versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;

d) participation financière mixte : la participation financière de l'État versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5.

(7) L'État verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances mensuelles ou semestrielles. Le bénéficiaire présente à l'État un décompte annuel. Les sommes touchées indûment sont restituées au Trésor.

Art. 5.

(1) Le cadre du personnel de l'ONA comprend un directeur et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le directeur de l'ONA est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

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

Art. 6.

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

Art. 7.

L'article 1^{er}, paragraphe 3, lettre e), de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est remplacé comme suit :

« e) aux structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire visés par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; »

Art. 8.

La loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg est modifiée comme suit :

1° L'intitulé est remplacé comme suit :

« Loi du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg » ;

2° L'intitulé du chapitre 1^{er} est modifié comme suit :

« Chapitre 1. Dispositions générales » ;

3° L'article 1^{er}, alinéa 2 est remplacé comme suit :

« Ne sont pas visés par l'alinéa 1^{er} les demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. »

4° L'article 3 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3.

Le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, ci-après « ministre », a pour mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique

d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile.

Dans l'accomplissement de cette mission, le ministre collabore avec les instances communautaires et internationales. » ;

5° Les articles 4 et 5 sont abrogés ;

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

7° L'article 7 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 7.

Tous les cinq ans, le ministre adresse un rapport national sur l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Dans l'exercice de ses missions, le ministre est habilité à faire appel aux administrations de l'État, aux administrations communales, aux établissements et organismes publics afin de lui prêter leur concours et de lui fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport. » ;

8° L'article 11 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 11.

Le ministre fait établir un contrat type d'accueil et d'intégration, assure sa gestion et prend les mesures nécessaires pour encourager les étrangers à conclure un tel contrat. » ;

9° À l'article 12, le terme « insertion » est remplacé par le terme « intégration », les termes « l'OLAI procède » sont remplacés par les termes « le ministre fait procéder » et les termes « ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle » sont remplacés par les termes « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions » ;

10° L'article 14 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 14.

(1) Le Gouvernement peut accorder en fonction des moyens budgétaires disponibles un soutien financier aux communes et à des organismes pour la réalisation des missions définies à l'article 3, paragraphe 1^{er}.

Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière aux frais de fonctionnement.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(2) Lorsque le soutien financier prend la forme d'un subside, les conditions suivantes doivent être remplies :

a) le montant maximal par subside ne peut pas dépasser 100 000 euros et 75 pour cent du coût total du projet ;

b) la demande doit être adressée par écrit au ministre avant la réalisation du projet et elle doit comprendre une estimation du coût total ;

c) le bénéficiaire du subside doit assurer le suivi et l'évaluation du projet.

En outre, lorsque le bénéficiaire est un des organismes visés au paragraphe 1^{er}, l'objet social du bénéficiaire doit présenter un lien avec les missions du ministre définies à l'article 3, paragraphe 1^{er}.

(3) Lorsque le soutien financier prend la forme d'une participation financière, le bénéficiaire doit signer avec l'État une convention qui détermine :

- a) les prestations à fournir par le bénéficiaire ;
- b) le type de la participation financière conformément aux modalités précisées au paragraphe 5 ;
- c) les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

(4) Dans le cadre du paragraphe 3 les dépenses suivantes sont considérées :

- a) les frais courants d'entretien et de gestion ;
- b) les dépenses de personnel ;
- c) les frais résultant de collaborateurs occasionnels ou bénévoles ;
- d) les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier ;
- e) les frais résultant des prestations spécifiques fournies par le bénéficiaire.

(5) La convention fixe le type de la participation financière qui peut consister selon les cas en une :

- a) participation financière par couverture du déficit : la participation financière de l'État versée en vertu du paragraphe 4 correspond au pourcentage du solde des frais de fonctionnement tel que fixé par la convention et accepté par l'État et des recettes faites par le bénéficiaire ;
- b) participation financière par unité de prestation : la participation de l'État versée en vertu du paragraphe 4 est établie en fonction du volume des prestations fournies et du prix unitaire par prestation fixé par la convention ;
- c) participation financière forfaitaire ou par projet : la participation financière de l'État versée en vertu du paragraphe 4 est constituée d'un montant invariable fixé sur base d'une négociation entre parties ;
- d) participation financière mixte : la participation financière de l'État versée en vertu du paragraphe 4 correspond à une combinaison des différents types de participation financière retenus pour les différentes prestations prévues à la convention.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application des paragraphes 2, 3, 4 et 5. »

11° L'article 16 est abrogé ;

12° À l'article 19, alinéa 2, quatrième tiret, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du département de l'intégration du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région » ;

13° L'article 20 est modifié comme suit :

- a) À l'alinéa 3, les termes « et le directeur de l'OLAI » sont supprimés et le terme « peuvent » est remplacé par le terme « peut » ;
- b) À l'alinéa 4, les termes « du directeur de l'OLAI » sont supprimés ;
- c) À l'alinéa 5, les termes « de l'OLAI » sont remplacés par les termes « du département de l'intégration du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région » ;

14° Les articles 24, 25, 26, 27 et 31 sont abrogés.

Art. 9.

À l'article 2, lettre k), de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, les termes « l'Intégration » sont remplacés par les termes « l'Asile ».

Art. 10.

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

(2) Pendant la période transitoire prévue à l'article 41 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et dans la mesure où l'application de cette disposition est plus favorable, les carrières des fonctionnaires repris continuent

d'être calculées comme s'ils faisaient toujours partie du cadre de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration tel qu'il existait avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

(3) Les fonctionnaires disposant d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières avant la reprise continuent à bénéficier de cette majoration d'échelon par dépassement du nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État aussi longtemps qu'ils restent titulaires d'un poste à responsabilité particulière. Il en est de même des employés qui bénéficient d'une telle majoration sur la base de l'article 29 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État. Les fonctionnaires bénéficiant d'un grade de substitution accordé conformément aux anciennes dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État continuent à bénéficier de ce grade sans que leur nombre ne soit pris en considération pour fixer le nombre limite fixé en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Art. 11.

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil ».

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre de la Famille
et de l'Intégration,*
Corinne Cahen

Palais de Luxembourg, le 4 décembre 2019.
Henri

*Le Ministre de l'Immigration
et de l'Asile,*
Jean Asselborn

Doc. parl. 7403 ; sess.ord. 2018-2019 et 2019-2020.

