

Projet de loi

**relative au vivre-ensemble interculturel et modifiant la loi
modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise**

Avis du Conseil d'État

(6 juin 2023)

Par dépêche du 6 février 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Le texte du 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 du texte coordonné de l'article 29 de la loi modifiée du 8 mars 2017 que la loi en projet sous examen tend à modifier.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Les chiffres statistiques récents témoignent du fait que le Grand-Duché du Luxembourg a connu une croissance importante constante en termes d'immigrants et de travailleurs frontaliers au cours des 50 dernières années, contribuant à la grande diversité et à la richesse des cultures du pays. Or, comme l'écrivent les auteurs à l'exposé des motifs, « [a]vec une diversité de plus en plus grande selon l'origine des gens et leurs motivations de s'installer au Luxembourg, il est essentiel de veiller à ce que les structures du Luxembourg soient continuellement adaptées, ceci afin de garantir que chacun puisse se sentir chez soi au Grand-Duché ».

Les auteurs du projet de loi sous examen avancent toutefois qu'il est « important de souligner que ce ne sont pas seulement les structures qui ne répondent plus à la réalité d'aujourd'hui, mais également le concept de base, celui de l'intégration, qui a été utilisé au cours des dernières années ». Ainsi, ils ont opté en faveur du concept de « vivre-ensemble interculturel », dont la mise en place du cadre général, des instruments et des structures fait l'objet du projet de loi sous examen. Dans ce contexte, la loi en projet entend abroger et remplacer la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État se doit de relever que les intitulés d'articles doivent refléter fidèlement et complètement le contenu des articles. Le choix d'un intitulé inadéquat risque en effet de donner lieu à confusion quant à la portée de l'article. En l'espèce, le libellé de l'intitulé de l'article sous examen prête à croire que celui-ci contient une formulation d'objectifs, qui par ailleurs serait dénuée de plus-value normative et donc à omettre, alors qu'il s'agit en réalité d'une définition du concept du « vivre-ensemble interculturel ». En outre, comme le concept du « vivre-ensemble interculturel » fait ici l'objet d'une définition, certes vague, de la part des auteurs, le Conseil d'État recommande de reformuler l'article sous avis comme suit :

« Au sens de la présente loi, le « vivre-ensemble interculturel » est un processus [...] destiné à permettre à chaque personne [...] ».

Article 2

Le paragraphe 2 de l'article sous examen est superfétatoire au regard des articles 7 et 9 et est à supprimer.

À titre subsidiaire, au paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge dans quelle mesure le conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel « participe à la mise en œuvre du vivre-ensemble interculturel aux niveaux national [et communal] » alors qu'il ressort de l'article 7 que les missions dudit comité se limitent à une activité de conseil, ceci contrairement à une activité d'accompagnement dans la mise en œuvre concrète des actions et mesures mises en place. Par ailleurs, dans la mesure où le conseil supérieur et la commission communale agissent à des niveaux différents, il est recommandé d'écrire « aux niveaux respectivement national et communal ».

Toujours à titre subsidiaire, au paragraphe 2, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de viser « les commissions communales du vivre ensemble interculturel ».

Article 3

Le Conseil d'État constate que la procédure prévue par l'article sous examen est reprise de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Or, il s'interroge sur la nécessité de prévoir une telle procédure extensive en l'espèce, étant donné que le cadre dont les auteurs se sont inspirés est d'une envergure largement différente de celle du projet de loi sous examen.

Concernant le paragraphe 2, à l'aune du concept de « vivre-ensemble interculturel » visé à l'article 1^{er}, qui, selon les auteurs, est fondé notamment sur « la lutte contre le racisme et toute forme de discrimination », le Conseil d'État constate que le projet de plan d'action national n'est pas transmis pour avis au Centre pour l'égalité de traitement alors qu'il ressort de la lecture combinée des articles 9 et 10 de la loi modifiée du 28 novembre 2006¹ que le

¹ [Loi modifiée du 28 novembre 2006](#) portant :

1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ;

Centre pour l'égalité de traitement peut notamment émettre des avis et des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations fondées sur la race, l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge.

Au même paragraphe, le Conseil d'État ne conçoit pas pour quelles raisons une décision du Gouvernement en conseil serait nécessaire pour lancer le processus d'élaboration du plan d'action national par le ministre et préconise l'omission de cette obligation.

Au paragraphe 8, le Conseil d'État s'interroge à partir de quel moment le délai de quatre mois y prévu commence à courir. Il convient de le préciser.

Article 4

Le paragraphe 1^{er} est à supprimer comme étant superfétatoire au regard de l'article 2, paragraphe 1^{er}.

En ce qui concerne le paragraphe 3, qui constitue une disposition d'ordre pratique et technique, le Conseil d'État estime que ce dernier aurait mieux sa place au niveau réglementaire.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État demande d'omettre les termes « au moins » afin d'indiquer de manière exhaustive les éléments que doit comporter la demande d'adhésion au pacte citoyen. En effet, l'emploi des termes visés est source d'insécurité juridique susceptible d'exposer le demandeur à l'arbitraire administratif, de sorte que le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Le Conseil d'État estime que la disposition du paragraphe 5 est superfétatoire, dans la mesure où l'accès du ministre au registre national des personnes physiques constitue une évidence dans le contexte de l'exécution matérielle de la loi en projet.

Les paragraphes 6 et 7 ne soulèvent pas d'observation.

Au paragraphe 8, il est prévu que le pacte citoyen prend fin après une période d'inactivité de l'adhérent pendant deux ans. Le Conseil d'État s'interroge comment cette inactivité est appréciée. Dans la mesure où celle-ci a comme conséquence la fin du pacte citoyen, il s'impose, dans un souci de renforcer la sécurité juridique, de préciser la disposition sous examen.

En ce qui concerne la conservation des données personnelles prévue au paragraphe 9, le Conseil d'État renvoie au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE et rappelle que les données collectées dans le cadre d'une mission

-
2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;
 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;
 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal ;
 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées

légale ne doivent être conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont nécessaires pour l'exécution de la mission voire de l'obligation légale pour laquelle elles ont été collectées. Or, comme le commentaire de l'article reste muet quant aux raisons qui ont amené les auteurs à fixer la durée de conservation des données concernées à trois ans suivant la fin du pacte citoyen, permettant de respecter le prescrit du règlement précité, le Conseil d'État est amené à réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Article 5

Au paragraphe 3, le Conseil d'État estime que la composition détaillée du programme du vivre-ensemble interculturel a sa place plutôt dans un règlement grand-ducal. À titre subsidiaire, au point 3°, et par souci de précision, il recommande d'insérer les termes « au sens de l'article 3 de la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues » après les termes « une des trois langues administratives du Luxembourg ».

Article 6

Au paragraphe 4, point 1°, il convient de remplacer le terme de « réalisation » par ceux de « mise en œuvre » afin d'aligner le langage au paragraphe 2.

Au paragraphe 5, la composition du comité de pilotage du pacte communal est prévue. Or, le Conseil d'État se doit de relever que le texte en projet sous avis omet de préciser certains éléments pourtant importants tels que la personne ou l'organe en charge de la nomination des membres, la procédure selon laquelle les personnes concernées sont nommées ou encore la durée du mandat. Au vu de cette imprécision, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen et demande de préciser ces éléments.

Par ailleurs, étant donné que le paragraphe 6 concerne également la composition du comité de pilotage, il est recommandé de reprendre celui-ci comme alinéa 2 au paragraphe 5.

Au paragraphe 7, le Conseil d'État s'interroge sur la différence, d'une part, entre les conseillers au vivre-ensemble interculturel qui sont censés accompagner les communes et le comité de pilotage dans la mise en place du pacte communal ainsi que dans la mise en œuvre des activités dans le cadre du pacte communal, et, d'autre part, le coordinateur pacte communal. Dans ce contexte, au paragraphe 9, il est prévu que si le coordinateur pacte communal est une personne morale, celle-ci doit désigner l'identité des personnes physiques qui exerceront concrètement le rôle de conseiller au vivre-ensemble interculturel. Le Conseil d'État comprend toutefois que la fonction du « conseiller au vivre-ensemble interculturel », prévu au paragraphe 7, diffère de celle du « conseiller au vivre-ensemble interculturel » prévu au paragraphe 9. Dans cette logique, il se doit de relever qu'il y a lieu d'employer une terminologie différente pour chaque fonction visée. Ensuite, le Conseil d'État souligne que la terminologie employée pose également problème dans la mesure où le paragraphe 10 exige pour le « coordinateur pacte communal » un diplôme de niveau bachelor, sans en préciser d'ailleurs le domaine, alors que, pour les « conseillers au vivre-ensemble interculturel », aucun niveau d'études n'est explicitement prévu.

Selon une lecture stricte dans l'hypothèse d'une personne morale « coordinateur », les personnes physiques qui exercent concrètement le rôle de conseiller au vivre-ensemble interculturel ne seraient pas visés par cette exigence. Au vu des développements qui précèdent, la disposition sous examen est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Il demande de la reformuler afin de clarifier les points soulevés ci-dessus.

Le Conseil d'État estime que le paragraphe 12, qui constitue une disposition d'ordre pratique et technique, pourrait être transféré au niveau réglementaire.

Au paragraphe 13, en renvoyant à l'article 4, paragraphe 4, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'omettre les termes « au moins » afin d'indiquer de manière exhaustive les éléments que doit comporter la demande d'adhésion au pacte communal. En effet, l'emploi des termes visés est source d'insécurité juridique susceptible d'exposer le demandeur à l'arbitraire administratif, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Au paragraphe 14, le Conseil d'État estime utile de préciser que le pacte communal est signé si la demande est complète, ceci par analogie à l'article 4, paragraphe 4.

Au paragraphe 16, point 2°, deuxième phrase, il est prévu que la « subvention est versée à la commune au premier trimestre de l'année consécutive ». Or, une telle précision quant au moment du versement fait défaut au point 1°. Si la phrase en question est censée concerner les deux types de subvention, il y aura lieu de la reprendre en tant qu'alinéa 2 en écrivant :

« Les subventions prévues à l'alinéa 1^{er} sont versées à la commune au premier trimestre de l'année consécutive. »

Article 7

Sans observation.

Article 8

Au paragraphe 4, le Conseil d'État suggère de préciser si les mandats sont renouvelables ou non. S'ils sont renouvelables, il convient par ailleurs de prévoir s'ils peuvent être renouvelés indéfiniment ou non. Par ailleurs, le Conseil d'État recommande de prévoir que le membre suppléant remplace le membre effectif en cas d'empêchement de ce dernier. Finalement, il convient également de préciser si, en cas de fin anticipée du mandat d'un membre effectif, le membre suppléant termine ou non le mandat du membre qu'il remplace. Le Conseil d'État note qu'il n'est pas non plus précisé de quelle manière un suppléant additionnel serait désigné dans ce cas.

Au paragraphe 6, la partie de phrase « les modalités d'élection des représentants communaux au conseil supérieur » est superfétatoire au regard du paragraphe 3 et est, partant, à supprimer.

Article 9

Au paragraphe 2, points 1° et 2°, il convient d'écrire « au niveau de la commune » et non pas « au niveau communal ».

Article 10

Au paragraphe 3, il est prévu que la composition, le fonctionnement et les attributions de la commission communale sont fixés par règlement d'ordre intérieur. Dans ce contexte, le Conseil d'État s'interroge quelles « attributions » seront déterminées par le règlement concerné, étant donné que l'article 9, paragraphe 2, prévoit d'ores et déjà les missions, c'est-à-dire les attributions de la commission communale, et que le règlement d'ordre intérieur ne saurait ajouter à la loi. Il recommande par conséquent d'omettre toute référence aux attributions de la commission communale.

Articles 11 à 13

Le Conseil d'État constate que les articles 11 à 13 relatifs à certains types de soutiens financiers sont inspirés de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil (ONA). Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 14

L'article sous examen concerne le soutien financier sous forme d'une participation financière aux dépenses d'investissement concernant l'acquisition, la construction, la transformation, la modernisation, l'aménagement et l'équipement d'immeubles du bénéficiaire.

Contrairement aux autres articles relatifs aux aides financières, le Conseil d'État constate que l'article sous examen prévoit différents pourcentages d'aide en fonction de certains cas de figure prévus aux points 1° à 3°. Toutefois, concernant le paragraphe 1^{er}, points 2° et 3°, ces derniers prévoient seulement des maxima par rapport au coût total du projet, sans pour autant indiquer des critères de nature à déterminer le pourcentage exact qui sera pris en charge par l'État.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge pourquoi la garantie visée semble pouvoir être octroyée uniquement à des personnes morales de droit privé et non pas à des personnes physiques.

Toujours au paragraphe 2, il est prévu qu'« au cas où ceux-ci sont obligés de contracter un emprunt pour assurer le préfinancement de la part des frais d'investissements qui leur sera versée par l'État, ce dernier peut en prendre à sa charge les intérêts ». D'une part, le Conseil d'État constate que le verbe « pouvoir » est employé, ce qui pose problème dans une matière réservée à la loi, étant donné qu'une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. D'autre part, aucun plafond n'est prévu pour les intérêts en question.

Au vu de tout ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous examen sur base des articles 99 et 103 et

demande de préciser la disposition sous examen au regard des observations formulées ci-dessus.

Article 15

Au point 1^o, lettre b), le Conseil d'État tient à relever que le texte coordonné, annexé à la loi en projet, ne correspond pas à la modification proposée à l'article sous examen. La modification proposée est dès lors à revoir et, le cas échéant, à adapter.

Le Conseil d'État constate encore que le texte coordonné de l'article 29 de la loi qu'il s'agit de modifier ne met pas en évidence les modifications proposées. Par ailleurs, un texte coordonné de l'article 34 de ladite loi fait défaut. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ».

Articles 16 à 18

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il convient d'écrire « Conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel », « Commission communale du vivre-ensemble interculturel », et « Comité de pilotage du pacte communal ».

Il est demandé d'écrire systématiquement « Grand-Duché de Luxembourg » et « Etat ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire le terme « intégration » avec une lettre initiale majuscule. En outre, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « ministre », [...] », étant donné que le terme « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Toujours au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État recommande de prévoir les formes abrégées des différents instruments dans la disposition sous examen.

Article 4

Au paragraphe 4, phrase liminaire, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Article 5

Au paragraphe 5, il est signalé 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 29 août 2008 ~~portant~~ sur la libre circulation des personnes et l'immigration ».

Article 6

Au paragraphe 8, deuxième phrase, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable, pour écrire « 30 000 euros ».

Au paragraphe 16, point 1°, lettres a) à c), il est signalé que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « le Conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ».

Au paragraphe 2, points 3° et 4°, il y a lieu de remplacer les termes « d'aviser » par ceux de « de donner son avis sur », étant donné que l'emploi du verbe « aviser » dans ce contexte est dépourvu de sens.

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, le terme « dénommés » est à supprimer.

Article 15

Il n'y a pas lieu de rédiger des parties de texte en caractères italiques.

Au point 1°, lettre a), il convient d'écrire « À la phrase liminaire, [...] ». En outre, à l'article 29, à modifier, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour l'article 18.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 6 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz