

Projet de loi

sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire portant :

- 1° transposition de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte) ;**
- 2° modification de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;**
- 3° modification de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;**
- 4° modification de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil ;**
- 5° modification de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
- 6° modification de la loi du 18 juillet 2025 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés**

Avis du Conseil d'État

(21 mai 2026)

En vertu de l'arrêté du 22 avril 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil, de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et de la loi du 18 juillet 2025 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés, le texte de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte), un tableau de concordance entre la directive à transposer et le projet de loi sous avis, une fiche financière, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet principal de transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte), ci-après « directive (UE) 2024/1346 ».

Il reprend les matières régies par la directive (UE) 2024/1346 précitée, à savoir les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale, l'accès à l'enseignement et au marché de l'emploi, les conditions matérielles d'accueil, les soins de santé, l'identification et la prise en charge des demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, le régime applicable aux mineurs non accompagnés, le système d'orientation, de surveillance et de contrôle ainsi que la planification des mesures d'urgence. Il comporte en outre certaines dispositions qui ne procèdent pas directement de la transposition de la directive (UE) 2024/1346 précitée, notamment celles relatives aux bénéficiaires de la protection temporaire ainsi que celles régissant le traitement des données à caractère personnel par l'Office national de l'accueil, ci-après « ONA ».

La directive (UE) 2024/1346 précitée fait partie du pacte européen sur la migration et l'asile, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 14 mai 2024. Ce pacte comprend, outre ladite directive, six règlements de l'Union européenne, dont l'application au niveau national fait l'objet du projet de loi n° 8684 portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile.

Le texte sous examen renvoie, à plusieurs reprises, au projet de loi n° 8684 précité. Le Conseil d'État souligne qu'il y a lieu de veiller à ce que les deux textes entrent en vigueur simultanément, afin d'éviter toute lacune normative ou incohérence dans leur application. Il constate, par ailleurs, que plusieurs renvois opérés par le projet de loi sous avis ne visent pas encore les articles précis du projet de loi n° 8684. Le Conseil d'État se réserve dès lors le droit de revenir sur les dispositions en question une fois ces précisions apportées.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen relatif à l'objet du projet de loi sous avis est à supprimer, étant donné qu'il ne présente aucune plus-value normative. En effet, l'article sous examen vise à indiquer sur quoi porte l'acte en question et devrait donc être relégué à l'exposé des motifs.

Article 2

L'article 2 reprend les définitions de la directive (UE) 2024/1346.

Pour ce qui est du point 10°, le Conseil d'État observe que la référence au « membre du Gouvernement ayant l'Accueil dans ses attributions » se rapporte à une notion d'« accueil » qui, bien qu'elle figure dans la

dénomination d'un ministère ainsi que dans le titre d'un ministre, n'est pas autrement délimitée quant à sa portée matérielle dans le règlement interne du Gouvernement. En raison de son caractère large, cette notion est susceptible de recouvrir des situations diverses et ne permet dès lors pas d'identifier avec la précision requise l'autorité compétente au regard du champ d'application de la loi en projet.

La détermination de l'autorité compétente devant ressortir du texte avec la précision requise, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de reformuler la définition du terme « ministre », en précisant, par exemple, les catégories de personnes concernées par l'accueil.

Le Conseil d'État observe ensuite que le renvoi opéré au point 16° paraît erroné, dans la mesure où le projet de loi n° 8684 ne donne pas de définition de la notion de « fuite », mais de celle de « risque de fuite ». Il y a dès lors lieu de rectifier la disposition sous examen, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

Quant au point 17°, le Conseil d'État relève que la définition du « représentant » ne reprend pas intégralement celle figurant à l'article 2, point 13), de la directive (UE) 2024/1346, en ce qu'elle omet la précision selon laquelle le représentant doit posséder les compétences et les connaissances nécessaires, « y compris en ce qui concerne le traitement et des besoins spécifiques des mineurs ». Étant donné que cette précision fait partie intégrante de la définition retenue par le législateur européen, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète, de compléter le point 17° sur ce point.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article 4 règle l'information du demandeur sur ses droits et obligations.

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 3 transpose, dans son principe, l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1346, en ce qu'il prévoit que les informations sont fournies par écrit, de façon concise, transparente et aisément accessible, en des termes clairs et simples.

Il relève toutefois que la directive qualifie encore ces informations de « compréhensibles ». Dans la mesure où les auteurs ont, pour le surplus, repris de très près le libellé de la directive, le Conseil d'État recommande, dans un souci de concordance rédactionnelle avec le texte européen, d'ajouter également ce terme au paragraphe 3.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Article 8

L'article 8 entend transposer l'article 17 de la directive (UE) 2024/1346 relatif à l'accès des demandeurs de protection internationale au marché du travail. À cette fin, il opère un renvoi à l'article L. 622-5 du Code du travail.

Le Conseil d'État relève que l'article 17 de ladite directive distingue, d'une part, l'obligation pour les États membres de garantir aux demandeurs, après l'expiration d'un certain délai, l'accès au marché du travail et, d'autre part, l'exigence que cet accès soit effectif, conformément au droit national. Le considérant 51 précise d'ailleurs que « l'accès au marché du travail devrait donner au demandeur le droit de chercher un emploi ».

Le Conseil d'État note que l'article L. 622-5 du Code du travail régit l'inscription comme demandeur d'emploi auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi. Or, le paragraphe 2 de cette disposition exclut de cette inscription les personnes visées à l'article 80, paragraphe 2, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, parmi lesquelles figurent, à la lettre b), les personnes ayant demandé une protection internationale et dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive, à l'exception des seuls bénéficiaires d'une protection internationale.

Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur le point de savoir si le renvoi opéré à l'article L. 622-5 du Code du travail permet effectivement d'assurer aux demandeurs de protection internationale un accès effectif au marché du travail au sens de l'article 17 de la directive (UE) 2024/1346. En effet, si la directive n'impose pas nécessairement, comme telle, l'ouverture de l'ensemble des mécanismes nationaux de la politique de l'emploi, il n'en demeure pas moins que l'accès au marché du travail doit être réel et comprendre, conformément au considérant 51, la possibilité de chercher un emploi.

Dans ces conditions, il y a lieu de veiller à ce que le dispositif projeté n'ait pas pour conséquence de priver les demandeurs de protection internationale des instruments nécessaires à la recherche effective d'un emploi. À défaut d'une adaptation corrélative de l'article L. 622-5 du Code du travail ou d'une autre disposition assurant expressément cette effectivité, le Conseil d'État s'interroge si le dispositif proposé assure un accès effectif au marché du travail, tel que visé au considérant 51 de la directive (UE) 2024/1346.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Aux paragraphes 8 et 9, le Conseil d'État observe que le texte sous examen attribue à l'ONA la détermination de la contribution du demandeur de protection internationale aux frais liés aux conditions matérielles d'accueil ainsi que la possibilité de réduire les conditions matérielles d'accueil, tout en prévoyant que le directeur peut réclamer le remboursement des coûts y afférents. Il ne ressort toutefois pas clairement du dispositif selon quelle logique s'opère la répartition des compétences entre l'ONA et son directeur.

Le Conseil d'État relève que cette alternance entre les références à l'ONA et à son directeur manque de cohérence rédactionnelle. Le Conseil d'État recommande partant de préciser plus nettement, dans l'ensemble du dispositif, l'autorité compétente pour les décisions relatives à l'octroi, à la contribution, à la réduction et au remboursement des conditions matérielles d'accueil.

À l'endroit du paragraphe 10, le Conseil d'État relève que les auteurs excluent du bénéfice des conditions matérielles d'accueil le demandeur dont les frais de séjour, y compris les frais de santé et de retour, sont pris en charge conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Le Conseil d'État comprend la volonté d'éviter une double prise en charge. Il rappelle toutefois que, conformément à l'article 19, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1346, les conditions matérielles d'accueil doivent, en toute hypothèse, assurer au demandeur un niveau de vie adéquat.

Or, l'existence d'une attestation de prise en charge au sens de l'article 4 de la loi précitée du 29 août 2008 ne permet pas, à elle seule, de présumer dans tous les cas que le demandeur bénéficie effectivement de conditions matérielles d'accueil répondant à cette exigence.

Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de l'article 19, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1346, de compléter la disposition sous examen afin de faire ressortir que cette exclusion ne saurait s'appliquer que pour autant que la prise en charge en question garantisse effectivement au demandeur des conditions matérielles d'accueil équivalentes à celles exigées par la loi en projet.

Article 11

Sans observation.

Article 12

En ce qui concerne le paragraphe 8, la référence à l'article 13, paragraphe 7 est erronée. La décision de transfert faisant l'objet du paragraphe 7 de l'article sous examen, le Conseil d'État demande de corriger la référence en remplaçant les mots « de l'article 13, » par celui de « du ».

Le Conseil d'État observe, à l'endroit du paragraphe 10, alinéa 2, que la formule « sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires applicables » est superfétatoire. Il demande dès lors aux auteurs de supprimer cette réserve.

Articles 13 à 20

Sans observation.

Article 21

En ce qui concerne la transmission et l'inscription des données visées au paragraphe 6 dans le dossier individuel conservé par l'ONA, le Conseil

d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit des articles 4bis à 4septies nouveaux de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil, faisant l'objet de l'article 33, point 3°, du projet de loi sous avis.

Articles 22 et 23

Sans observation.

Article 24

Le Conseil d'État relève que le paragraphe 4 reprend, pour l'essentiel, l'article 26, paragraphe 5, de la directive (UE) 2024/1346, en ce qu'il prévoit l'hébergement des enfants mineurs des demandeurs ou des demandeurs mineurs avec leurs parents, ou tout autre adulte responsable, ainsi qu'avec leurs frères et sœurs mineurs non mariés, pour autant que cela soit conforme à l'intérêt supérieur du mineur concerné. Il observe toutefois que la formule « dans la mesure du possible » ne figure pas dans la directive (UE) 2024/1346. Dès lors que cette adjonction est susceptible d'atténuer la portée de l'obligation prévue par le droit de l'Union, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte, d'aligner le texte en projet sur celui de la directive (UE) 2024/1346.

Article 25

L'article sous examen précise que l'Office national de l'enfance, ci-après « ONE », est compétent pour l'accueil socio-éducatif des mineurs non accompagnés en institution et en famille d'accueil.

Le Conseil d'État considère que le projet de loi sous examen répond, dans son principe, aux exigences de la directive (UE) 2024/1346, en ce qu'il prévoit, pour les mineurs non accompagnés, un accueil socio-éducatif en institution ou en famille d'accueil, distinct du dispositif général d'accueil des demandeurs de protection internationale.

Il estime toutefois que le texte gagnerait à préciser davantage l'articulation des compétences de l'ONE avec celles que le projet de loi sous avis continue à attribuer à l'ONA pour d'autres aspects de l'accueil des mineurs non accompagnés.

Cette difficulté se manifeste, en premier lieu, en matière d'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil et de suivi de ceux-ci. L'article 21 confie à l'ONA, pour les demandeurs ayant des besoins particuliers, l'évaluation individualisée de ces besoins ainsi que leur suivi pendant la procédure. Or, les mineurs non accompagnés figurent précisément parmi les personnes susceptibles de présenter de tels besoins au sens de la directive (UE) 2024/1346. Si, parallèlement, l'ONE est l'autorité compétente pour la prise en charge socio-éducative de ces mineurs, le texte devrait préciser plus nettement laquelle de ces deux autorités conduit l'évaluation concrète, en assure le suivi, décide des suites à y réserver et selon quelles modalités les informations utiles circulent entre les deux offices.

Le Conseil d'État relève ensuite, en ce qui concerne l'hébergement des mineurs non accompagnés, qu'il ressort de la lecture combinée des articles 25 et 26, paragraphe 12, que ceux-ci sont hébergés ou accueillis soit auprès de

membres adultes de leur famille, soit dans le cadre de l'accueil socio-éducatif en institution ou en famille d'accueil conformément à la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Si le dispositif est dès lors clair pour ce qui est des structures d'hébergement ou d'accueil du mineur non accompagné, le Conseil d'État s'interroge toutefois encore sur l'articulation concrète des compétences en ce qui concerne la décision d'orientation vers le lieu d'accueil approprié, la gestion d'un éventuel changement de lieu d'accueil et la coordination de cet hébergement avec les autres aspects de la prise en charge du mineur non accompagné.

Enfin, le texte permet d'identifier l'ONA comme l'autorité chargée d'établir et de conserver le dossier individuel du mineur non accompagné. Le Conseil d'État se demande toutefois s'il est opportun, au regard de l'économie générale du dispositif applicable à ces mineurs, de centraliser ce dossier auprès de l'ONA alors que l'ONE est compétent pour leur prise en charge socio-éducative. À tout le moins, il conviendrait de préciser selon quelles modalités s'organisent la circulation des informations pertinentes, les relations avec le représentant, la saisine éventuelle du juge aux affaires familiales et la coordination avec les autres autorités compétentes.

Le Conseil d'État demande aux auteurs de revoir le texte sur les points qui précèdent, afin de préciser plus nettement l'articulation des compétences respectives de l'ONA et de l'ONE, notamment en ce qui concerne l'évaluation et le suivi des besoins particuliers, l'orientation vers le lieu d'accueil approprié, la circulation des informations pertinentes et la coordination du dossier du mineur non accompagné.

Le Conseil d'État suggère encore aux auteurs de veiller à l'articulation du projet de loi sous avis avec le projet de loi n° 7994¹.

Article 26

En ce qui concerne le paragraphe 8, le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'en tenir aux attributions ministérielles telles qu'elles ressortent de l'annexe B du règlement interne modifié du Gouvernement du 27 novembre 2023. L'asile n'étant pas une attribution ministérielle propre, le Conseil d'État recommande dès lors aux auteurs de viser le « ministre ayant l'Immigration dans ses attributions ».

Pour ce qui est du paragraphe 10, alinéa 6, ce dernier prévoit une dérogation à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire. Cette référence est erronée, l'article 6 n'étant pas subdivisé en alinéas. Dès lors, il y a lieu de supprimer les mots « alinéa 1^{er}, ».

¹ Projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles et portant modification :

- 1° du Code du travail ;
- 2° du Code de la sécurité sociale ;
- 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
- 4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
- 5° de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ;
- 6° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;
- 7° de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
- 8° de la loi du 1er août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;
- 9° de la loi du 20 juillet 2023 relative à l'obligation scolaire.

Article 27

Le Conseil d'État relève que le renvoi à l'article 27, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, est erroné, la désignation du représentant étant prévue à l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2. Il demande dès lors de rectifier cette référence.

Article 28

Sans observation.

Article 29

Le Conseil d'État note que l'article 29, paragraphe 2, première phrase, prévoit que le plan d'urgence est élaboré tant par le ministre ayant l'Office national de l'accueil dans ses attributions que par le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions. Le Conseil d'État relève, à cet égard, que la question de la compétence conjointe de deux membres du Gouvernement est réglée par l'article 10 du règlement interne du Gouvernement précité, en phase avec l'article 90 de la Constitution, qui dispose que les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements ministériels sont délibérées en Conseil.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la première phrase de l'article 29, paragraphe 2, et demande la suppression des mots « par le ministre ayant l'Office national de l'accueil dans ses attributions et par le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, ».

Le Conseil d'État relève encore que l'article 29, paragraphe 2, prévoit que le projet de plan d'urgence est élaboré après consultation préalable des « autorités concernées ». Si cette formulation est de nature à couvrir les autorités locales et régionales visées à l'article 32, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2024/1346, elle ne vise pas avec la même clarté les organisations de la société civile et les organisations internationales, s'il y a lieu, également mentionnées par cette disposition.

Afin d'éviter tout doute quant à la conformité du texte en projet avec la directive (UE) 2024/1346, le Conseil d'État suggère de compléter l'article 29, paragraphe 2, en y ajoutant la référence aux organisations de la société civile et aux organisations internationales, s'il y a lieu.

Article 30

L'article 30 vise à transposer les articles 20, paragraphe 8, 26, paragraphe 6, 28, paragraphe 2, et 33, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2024/1346. Le Conseil d'État relève que les auteurs ont prévu un dispositif de formation couvrant, selon les fonctions exercées, les principales thématiques visées par la directive (UE) 2024/1346, notamment les normes relatives aux conditions d'accueil, l'identification et l'accompagnement des demandeurs ayant des besoins particuliers, l'accompagnement des mineurs et des victimes de violences graves, ainsi que les exigences de confidentialité.

Le Conseil d'État observe toutefois que la formulation du paragraphe 1^{er}, selon laquelle l'ONA veille à ce que le personnel qui est directement responsable de la mise en œuvre de la loi en projet « puisse »

bénéficiaire d'une formation, manque de caractère impératif au regard de la directive (UE) 2024/1346, qui exige que les personnes concernées reçoivent une formation appropriée. Il demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2024/1346, de reformuler la disposition en ce sens.

Le Conseil d'État note encore que la directive (UE) 2024/1346 identifie, à plusieurs endroits, certaines catégories particulières de personnes devant recevoir une formation adaptée à leurs fonctions, notamment les personnes qui octroient les conditions matérielles d'accueil (article 20, paragraphe 8), le personnel chargé des mineurs, y compris les représentants (article 26, paragraphe 6), ainsi que le personnel chargé des personnes ayant été victimes de la traite des êtres humains, d'actes de torture, de violences sexuelles ou liées au genre (article 28, paragraphe 2). Si la formulation générale retenue par le projet de loi sous revue est susceptible d'englober ces différentes catégories, une formulation plus précise permettrait de mieux refléter les exigences de la directive (UE) 2024/1346.

Le Conseil d'État relève enfin que, si l'article 30 détermine les thématiques générales sur lesquelles doivent porter les formations concernées, il ne fixe pas les exigences minimales en matière de volume de la formation ni, le cas échéant, les conditions essentielles de son accomplissement ou de sa réussite.

Or, dans la mesure où les agents visés comprennent des fonctionnaires de l'État, la formation constitue une partie essentielle de leur statut, lequel relève de la loi en vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution. Il y a dès lors lieu de faire figurer dans la loi les éléments essentiels de ce dispositif².

Le Conseil d'État demande partant, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article 30 en y indiquant, pour les agents relevant du statut des fonctionnaires de l'État, les exigences minimales en matière de volume de la formation ainsi que les conditions essentielles de son accomplissement et, s'il y a lieu, de sa réussite.

Articles 31 et 32

Sans observation.

Article 33

L'article sous examen apporte différentes modifications à la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil.

Point 1°

Le Conseil d'État relève que le renvoi à l'article 12, paragraphes 1^{er} et 2, est erroné, les montants visés étant prévus à l'article 11, paragraphes 1^{er} et 2. Il demande dès lors de rectifier ce renvoi.

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

Point 2°

Sans observation.

Point 3°

Le Conseil d'État considère que l'article *4bis* nouvellement introduit ne soulève pas, dans son principe, de difficulté particulière au regard du 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, en ce qu'il rattache le traitement des données à caractère personnel à l'exécution de missions d'intérêt public, énumère les finalités poursuivies, désigne le responsable du traitement et précise que le dossier individuel ne comporte que les données strictement nécessaires au traitement de la situation de la personne concernée.

Alors que les auteurs ont procédé au paragraphe 2, points 1° à 10°, de l'article *4bis* nouveau, à une énumération détaillée des finalités poursuivies par le traitement, le Conseil d'État note que la finalité visée au point 11°, relative à la réalisation des missions prévues à l'article 2 de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil, est formulée en des termes particulièrement larges. Il observe en outre que ce renvoi paraît, au moins en partie, faire double emploi avec plusieurs des finalités déjà énumérées aux points précédents.

Dans un souci de clarté et de cohérence du dispositif, le Conseil d'État suggère dès lors aux auteurs soit de préciser davantage la portée du point 11°, soit d'en revoir la nécessité au regard des finalités déjà énumérées aux points 1° à 10° et 12°.

L'article *4ter* détermine les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées par l'ONA dans le cadre des finalités visées à l'article *4bis*, paragraphe 2. Le Conseil d'État note que cette énumération encadre utilement les catégories de données susceptibles d'être traitées.

Il rappelle toutefois que, conformément au principe de minimisation des données à caractère personnel, le traitement doit être limité aux données adéquates, pertinentes et strictement nécessaires au regard des finalités poursuivies. Si l'article *4ter* rattache de manière générale les catégories de données qu'il énumère aux finalités visées à l'article *4bis*, paragraphe 2, il n'en demeure pas moins que le point 4°, en ce qu'il vise, outre les données issues des examens médicaux et les données relatives à la santé physique et mentale prévues par la loi en projet, les « données concernant les soins à caractère médical ou psychologique », est formulé en des termes trop larges.

Afin d'éviter que la disposition sous examen ne conduise à un traitement contraire au principe de minimisation des données à caractère personnel prévu par le règlement (UE) 2016/679 précité, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel et demande aux auteurs de fournir des explications sur la nécessité de recourir aux données visées au regard des finalités poursuivies.

L'article *4quater* prévoit, au profit de l'ONA, un accès direct, par un système informatique sécurisé, à plusieurs fichiers.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 31 de la Constitution, qui figure dans la section consacrée aux libertés publiques, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », tandis que l'article 37 de la Constitution précise, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel ».

Or, l'article 4*quater* se borne à viser, de manière générale, plusieurs fichiers et registres auxquels l'ONA disposerait d'un accès direct, sans préciser dans le dispositif les catégories de données effectivement accessibles dans chacun de ces fichiers. Une telle formulation ne permet pas de déterminer avec la précision requise les données à caractère personnel pouvant être consultées.

Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de préciser dans le dispositif les catégories de données accessibles par accès direct au moyen du système informatique sécurisé prévu par l'article sous examen.

Pour le surplus, et en renvoyant à son observation relative à l'article 26, paragraphe 8, le Conseil d'État recommande aux auteurs de viser le « ministre ayant l'Immigration dans ses attributions ». La même observation vaut pour l'article 4*quinquies*.

L'article 4*quinquies* organise l'échange de données à caractère personnel entre l'ONA et un ensemble d'autorités administratives et d'organismes dans le cadre de l'exécution de leurs missions respectives. Le Conseil d'État note que son paragraphe 3 prévoit utilement que ces communications portent exclusivement sur les données strictement nécessaires à la gestion des dossiers individuels des personnes concernées et que ces données ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été collectées.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État rappelle que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en application des articles 31 et 37 de la Constitution. Il demande aux auteurs du projet de loi sous avis, de préciser, sous peine d'opposition formelle pour contrariété aux articles 31 et 37 de la Constitution, aux points 1°, 8°, 15° et 16° les finalités pour lesquelles l'ONA est autorisé à transmettre les données à caractère personnel aux instances y visées.

Le Conseil d'État relève encore que le point 3° du paragraphe 2 prévoit, au profit de la Direction de la santé, un accès à deux fichiers, à savoir le fichier des étrangers et le fichier des demandeurs et des bénéficiaires de la protection temporaire. Il renvoie, sur ce point, à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 4*quater*, qui est réitérée.

En ce qui concerne l'article 4*septies*, le Conseil d'État observe que le paragraphe 3, seconde phrase, qui prévoit que les durées de conservation tiennent compte, le cas échéant, des durées d'utilité administrative figurant dans le tableau de tri, est susceptible de prêter à équivoque. Le Conseil d'État comprend que cette disposition permet à l'ONA de conserver les données au-

dela des durées prévues au paragraphe 2. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 5, point 1°, lettre e), du règlement (UE) 2016/679 précité, de supprimer la seconde phrase du paragraphe 3.

Articles 34 à 37

Sans observation.

Article 38

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à la nécessité de faire entrer en vigueur simultanément la loi en projet sous examen et le projet de loi n° 8684 portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État regrette que, dans les textes coordonnés ajoutés au dossier lui soumis, les anciennes dispositions ne figurent pas dans les textes de loi qu'il s'agit de modifier en restant visibles tout en étant barrées. 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 ».³

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. De même, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de la loi à laquelle il est fait référence, lorsque celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. À titre d'exemple, il convient de se référer à la « loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat », à la « loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé » et à la « loi modifiée du 17 août 2018 relative à l'archivage ».

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

³ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

Lorsqu'il est fait référence à un « pays tiers », il y a lieu de préciser l'organisation internationale par rapport à laquelle le pays en question est tiers.

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

Les dates relatives à certains actes auxquels il est fait référence font défaut. Une fois que celles-ci sont connues, elles devront être insérées aux endroits pertinents.

Le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

Le Conseil d'État signale que, lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules et qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. À titre d'exemple, à l'article 11, paragraphe 1^{er}, première phrase, il convient d'écrire « à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 9^o ».

Intitulé

Toute référence à des directives européennes est à omettre dans l'intitulé des lois et règlements qui contiennent des dispositions autonomes. La raison en est que l'intitulé des directives européennes est souvent fort long, ce qui rend la citation de l'intitulé de l'acte national qui y ferait référence fastidieuse. La mention de la directive au préambule de l'acte de transposition, de même que l'ajout du numéro de la directive au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg sous cet acte national satisfont d'ailleurs pleinement à l'obligation faite par la directive d'y faire référence à l'occasion de sa transposition.

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

Au vu de ce qui précède, le Conseil demande de reformuler l'intitulé du projet de loi sous avis de la manière suivante :

« Projet de loi sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire et portant modification de :

- 1^o la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;
- 2^o la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;
- 3^o la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil ;
- 4^o la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
- 5^o la loi du 18 juillet 2025 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés ».

Préambule

Au premier visa, lorsqu'un acte de l'Union européenne est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel qu'il figure au Journal officiel de l'Union européenne, de sorte qu'il y a lieu d'insérer le mot « (refonte) » à la suite des mots « protection internationale ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 28, alinéa 2, où il convient d'écrire « règlement (UE) 2021/2303 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, lettre c), il est signalé qu'aux énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Partant, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au paragraphe 1^{er}, point 10^o, il faut remplacer les mots « membre du gouvernement » par les mots « ministre ».

Au paragraphe 1^{er}, point 19^o, en ce qui concerne l'emploi du mot « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé qu'étant donné que le règlement européen visé a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après son intitulé.

Toujours au paragraphe 1^{er}, il est relevé que la référence à un règlement européen à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement (UE) XXXX/YYYY précité » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé. Partant, la forme abrégée de la référence au règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE est à libeller « règlement (UE) 2024/1348 précité ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Article 5

Au paragraphe 5, alinéa 2, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « à l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 7

Au paragraphe 2, pour désigner l'acte en question, il convient d'avoir recours à son intitulé de citation, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « loi du 14 juillet 2023 relative à l'accueil, à l'orientation, à l'intégration et à l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 36.

Article 8

À l'alinéa 1^{er}, et conformément à l'observation formulée à l'article 4, paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « règlement (UE) ~~n°~~2024/1348 précité », en omettant la forme abrégée « n° ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 2.

Article 10

Au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer le mot « la » à la suite du mot « ci-après ».

Article 11

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 2^o, il est recommandé d'insérer le mot « personnelle » à la suite du mot « hygiène », ceci à l'instar de l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 8^o.

Article 12

Au paragraphe 2, point 2^o, lorsqu'il est fait usage de sigles, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par le sigle placé entre parenthèses, pour écrire « Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 28, alinéa 2. Finalement, la virgule avant les mots « et d'autres organisations » est à supprimer.

Au paragraphe 8, il convient de remplacer les mots « dans les conditions des » par ceux de « conformément aux ».

Article 13

À l'alinéa 2, il convient de renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa ». En outre, il faut écrire « Union européenne ». Cette observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 3, point 2^o.

Article 14

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'insérer le mot « membre » à la suite du mot « État ».

Article 17

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « Tribunal administratif ».

Article 18

Au point 7°, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Cette observation vaut également pour l'article 33, point 1°, à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 2, dans sa teneur proposée.

Article 20

Au paragraphe 2, point 10°, il est recommandé d'écrire « ou d'un trouble de stress post-traumatique ».

Article 24

Au paragraphe 4, il convient de supprimer le mot « ensemble ».

Article 26

Au paragraphe 10, alinéa 4, point 2°, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « du Code pénal ».

Au paragraphe 10, alinéa 6, deuxième phrase, la formule « du ou des » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Au paragraphe 10, alinéa 8, troisième phrase, il est recommandé d'entourer les mots « le cas échéant » de virgules.

Article 28

À l'alinéa 1^{er}, point 2°, il convient de supprimer le passage à la ligne opéré après le mot « exigences ».

À l'alinéa 2, il faut remplacer le sigle employé en langue anglaise « EUAA » par le sigle utilisé en langue française « AUEA ». Cette observation vaut également pour l'article 30, paragraphe 3.

Article 29

Au paragraphe 2, première phrase, il faut écrire « Immigration » avec une lettre initiale « i » majuscule, étant donné que les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule.

Article 31

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « est complété par un point iv) nouveau, libellé comme suit : ».

Article 32

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot

« terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle. Cette observation vaut également pour l'article 35.

Il y a lieu de supprimer le point après les mots « bénéficiaires de la protection temporaire ». Cette observation vaut également pour l'article 35.

Article 33

Au point 2°, le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages de texte à travers un article ou un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette phrase, cet article ou ce paragraphe dans son ensemble. À titre subsidiaire, il est signalé que lors du remplacement d'un paragraphe dans son intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro de paragraphe en question placé entre parenthèses.

Au point 3°, phrase liminaire, il convient de supprimer les mots « de la même loi » et il est recommandé d'écrire « sont insérés les articles *4bis*, *4ter*, *4quater*, *4quinquies*, *4sexies* et *4septies* nouveaux, libellés comme suit ». En outre, il est signalé qu'à l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article *4bis*, paragraphe 2, point 10°, à insérer, la virgule avant les mots « d'identifier » est à supprimer.

À l'article *4ter*, point 4°, à insérer, les mots « de la même loi » sont à remplacer par les mots « de la loi précitée du [...] ».

À l'article *4quater*, paragraphe 1^{er}, point 1°, à insérer, il convient de se référer au « Registre national des personnes physiques ».

À l'article *4quinquies*, paragraphe 2, point 1°, à insérer, il est suggéré de se référer au « ministre » en question en écrivant citant en toutes lettres la compétence ministérielle y visée, dans la mesure où la forme abrégée prévue à l'article 2, point 10°, ne s'applique pas aux textes qu'il s'agit de modifier.

À l'article *4quinquies*, paragraphe 2, point 8°, à insérer, il convient d'écrire « Direction du contrôle financier » et « loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ».

À l'article *4quinquies*, paragraphe 2, point 14°, à insérer, il peut être fait référence à la « loi précitée du 29 août 2008 », étant donné que l'intitulé complet de l'acte en question est cité à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'acte à modifier.

À l'article *4septies*, paragraphe 4, à insérer, et dans le même ordre d'idées que l'observation ci-avant, il est recommandé d'écrire « loi précitée du 17 août 2018 ».

Article 34

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. Par conséquent, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 34.** À l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, le troisième tiret prend la teneur suivante :

« - [...]. » »

Article 35

Les mots à remplacer sont à citer correctement.

Article 38

À défaut d'indiquer une date d'entrée en vigueur de la loi en projet, l'article sous revue est sans objet et à supprimer.

Textes coordonnés

À la lecture du texte coordonné de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil versé au dossier, le Conseil d'État constate des différences entre le texte en projet proprement dit et le texte coordonné précité. À titre d'exemple, à l'article 33, point 1^o, de la loi en projet, à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 2, dans sa teneur proposée, il est écrit « les montants prévus à l'article 12, paragraphes 1 et 2, », tandis qu'au texte coordonné précité, il est indiqué « les montants prévus à l'article 13, paragraphes 2 et 3 ».

Par ailleurs, à la lecture des textes coordonnés versés au dossier, le Conseil d'État constate une série d'erreurs ayant trait aux énumérations, notamment des modes d'énumération qui diffèrent et des suites alphabétiques erronées.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 21 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch