

Objet: Projet de loi n°7403 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. (5231CCL)**

*Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration
(7 février 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

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

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*

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.

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 ».

Considérations générales

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

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.

réorganisation et s'étonne de lire que le Projet n'engendre aucune charge financière pour le budget de l'État⁶.

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.

⁶ Fiche financière annexée au Projet

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 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 2008. 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.

CCL/DJI

⁷ Souligné par la Chambre de Commerce

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

⁹ Article 14 du Projet

¹⁰ Marc BESCH, précité, page 571