

Projet de loi

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

- 1° la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;**
- 2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;**
- 3° la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil ;**
- 4° 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° 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 complémentaire du Conseil d'État

(5 juin 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 29 mai 2026, par le Premier ministre, de trente-trois amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Aux amendements étaient joints des observations préliminaires, un commentaire pour chacun des amendements, un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements gouvernementaux, figurant en caractères gras et soulignés, un texte coordonné des lois qu'il s'agit de modifier, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Considérations générales

Le Conseil d'État constate que les amendements sous examen entendent, pour l'essentiel, répondre aux observations et aux oppositions formelles formulées dans son avis du 21 mai 2026.

Le Conseil d'État relève que plusieurs amendements renvoient encore à la loi du [...] portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile. Il rappelle que le projet de loi sous avis et le projet de loi n° 8684¹

¹ Projet de loi portant :
1° mise en œuvre :

portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile forment un ensemble normatif. Le Conseil d'État souligne dès lors, comme il l'avait déjà fait dans son avis du 21 mai 2026, qu'il y a lieu de veiller à ce que les deux textes entrent en vigueur simultanément afin d'éviter toute lacune normative. Afin de permettre au Conseil d'État d'accorder la dispense du second vote constitutionnel tant pour le projet de loi sous avis que pour le projet de loi n° 8684, le Conseil d'État demande aux auteurs d'aligner l'entrée en vigueur de la loi en projet sous avis sur celle du projet de loi n° 8684 et ainsi de prévoir, dans un article 37 nouveau, ce qui suit :

« **Art. 37.** La présente loi entre en vigueur le 12 juin 2026. »

Le Conseil d'État relève ensuite que les auteurs des amendements ne reviennent pas sur l'interrogation formulée dans son avis du 21 mai 2026 à l'endroit de l'article 8 initial du projet de loi, devenu l'article 7, relative à l'effectivité de l'accès des demandeurs de protection internationale au marché du travail. Le Conseil d'État maintient son interrogation formulée à cet égard.

Le Conseil d'État note enfin que les auteurs n'ont pas mis à profit les amendements sous examen pour préciser davantage, comme il l'avait suggéré dans son avis du 21 mai 2026 à l'endroit de l'article 25 initial, l'articulation des compétences respectives de l'Office national de l'accueil, ci-après « ONA », et de l'Office national de l'enfance, ci-après « ONE », en ce qui concerne la prise en charge des mineurs non accompagnés, notamment pour ce qui est de l'évaluation et du suivi des besoins particuliers en matière d'accueil, de l'orientation vers le lieu d'accueil approprié, de la circulation des informations pertinentes et de la coordination du dossier individuel du mineur.

-
- a) du règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil ;
 - b) du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE ;
 - c) du règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 ;
 - d) du règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013 ;
 - e) du règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 ;
 - f) du règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n°603/2013 du Parlement européen et du Conseil ;

2° modification :

- a) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
- b) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;
- c) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;
- d) de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous examen modifie l'article 2 initial, devenu l'article 1^{er}, relatif aux définitions et au champ d'application.

L'amendement apporté au paragraphe 1^{er}, point 10°, précise la définition du terme « ministre » en visant le ministre ayant l'Accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire dans ses attributions. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Au point 1°, lettre b), qui modifie le paragraphe 1^{er}, point 16°, l'amendement remplace la définition de la notion de « fuite » par celle de « risque de fuite », entendu au sens de l'article 5 de la loi du [...] portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile.

Cette modification fait suite à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis du 21 mai 2026, selon laquelle le renvoi initialement opéré paraissait erroné, dans la mesure où le projet de loi n° 8684 ne donne pas de définition de la notion de « fuite », mais se réfère à celle de « risque de fuite ». Le Conseil d'État avait dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, la rectification de la disposition.

La reformulation de cette définition permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle y relative.

Le Conseil d'État constate toutefois que la notion de « risque de fuite », si elle est employée dans la loi du [...] portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile, n'est pas utilisée dans le dispositif du projet de loi sous examen. Dans ces conditions, la définition proposée est dépourvue de plus-value normative. Le Conseil d'État recommande dès lors aux auteurs de supprimer le point 16°.

À défaut, et si les auteurs entendent maintenir une référence au « risque de fuite », le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi n° 8684 précité ont supprimé, par voie d'amendements gouvernementaux adoptés le 1^{er} juin 2026, les éléments de l'article 5 relatifs aux hypothèses dans lesquelles le risque de fuite est présumé. Le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà s'accommoder avec le remplacement de la référence à l'article 5 par celle à l'article 34, paragraphe 2, point 7°. Le point 16° serait dès lors à rédiger comme suit :

« 16° « risque de fuite » : le risque de fuite au sens de l'article 34, paragraphe 2, point 7°, de la loi du [...] portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile ; ».

Au point 1°, lettre c), l'amendement complète la définition du « représentant » en vue de l'aligner sur celle figurant à l'article 2, point 13),

de la directive (UE) 2024/1346². Cette modification permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée pour transposition incomplète.

Amendements 3 à 8

Sans observation.

Amendement 9

L'amendement sous examen modifie l'article 10 initial, devenu l'article 9, relatif aux conditions matérielles d'accueil.

Le point 7° complète le paragraphe 10 en précisant que 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, ne peut être exclu du bénéfice des conditions matérielles d'accueil que pour autant que cette prise en charge lui garantisse effectivement un niveau de vie adéquat au sens du paragraphe 2.

Cette précision répond à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État pour transposition incorrecte de l'article 19, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1346. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Les autres modifications n'appellent pas d'observation.

Amendements 10 à 12

Sans observation.

Amendement 13

Le Conseil d'État note que le paragraphe 3 prévoit désormais que le retrait des conditions d'accueil fait l'objet d'une décision distincte, prise par le directeur en même temps que la décision de transfert visée au paragraphe 1^{er}. Cette solution est conforme à l'article 21, alinéa 2, de la directive (UE) 2024/1346, qui permet que le retrait des conditions d'accueil fasse l'objet d'une décision distincte.

Le Conseil d'État suggère toutefois, dans un souci de précision, de remplacer les termes « prise par le directeur dans le même temps que la décision visée au paragraphe 1^{er} » par ceux de « notifiée concomitamment à la décision visée au paragraphe 1^{er} ».

En effet, l'article 21, alinéa 1^{er}, de la directive (UE) 2024/1346, fait courir le retrait des conditions d'accueil à compter de la notification de la décision de transfert. La formulation proposée permet ainsi de mieux faire ressortir que la décision distincte relative au retrait des conditions d'accueil doit être portée à la connaissance du demandeur au même moment que la décision de transfert.

² 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 (publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 22 mai 2024).

Amendements 14 à 22

Sans observation.

Amendement 23

L'amendement sous examen modifie l'article 24 initial, devenu l'article 23, paragraphe 4, en supprimant les mots « dans la mesure du possible ».

Cette suppression répond à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 21 mai 2026, au motif que cette formule était susceptible d'atténuer la portée de l'obligation prévue à l'article 26, paragraphe 5, de la directive (UE) 2024/1346. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Amendements 24 à 26

Sans observation.

Amendement 27

L'amendement sous examen modifie l'article 29 initial, devenu l'article 28, relatif au plan d'urgence en matière d'accueil et d'asile.

Le point 2°, lettre a), supprime, au paragraphe 2, la référence conjointe au ministre ayant l'Office national de l'accueil dans ses attributions et au ministre ayant l'Immigration dans ses attributions pour l'élaboration du plan d'urgence précité. Cette suppression répond à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 21 mai 2026, de sorte que celle-ci peut être levée.

Le point 2°, lettre b), complète le texte par une référence aux organisations de la société civile et aux organisations internationales, conformément à l'article 32, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2024/1346.

L'amendement n'appelle pas d'autre observation.

Amendement 28

L'amendement sous examen modifie l'article 30 initial, devenu l'article 29, relatif à la formation des agents de l'ONA.

Le point 1° remplace les mots « puisse bénéficier » par le mot « bénéficie ». Cette modification répond à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2024/1346, de sorte que celle-ci peut être levée.

Le point 3° insère un paragraphe 4 nouveau, qui précise la durée minimale de la formation spécifique, les organismes habilités à la dispenser ainsi que les conditions de son accomplissement et de la délivrance d'un certificat. L'amendement répond ainsi à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État au regard de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, de sorte que celle-ci peut également être levée.

Le Conseil d'État relève toutefois que la disposition sous examen ne vise que les agents de l'ONA. Dans la mesure où des agents de l'ONE seraient appelés à accomplir des missions relevant de la mise en œuvre des articles 20, paragraphe 8, 26, paragraphe 6, 28, paragraphe 2, et 33, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2024/1346, notamment dans le cadre de la prise en charge des mineurs non accompagnés, il y aurait lieu de prévoir également dans la loi les exigences essentielles relatives à leur formation.

Le Conseil d'Etat pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec une reformulation du paragraphe 4 dans le sens suivant :

« (4) Les agents de l'ONA et de l'ONE visés au paragraphe 1^{er} suivent une formation spécifique d'une durée minimale de quarante-neuf heures au cours de la première année suivant leur affectation. La formation est dispensée par l'AUEA, l'Institut national d'administration publique, ~~ou~~ l'ONA ou l'ONE.

Les agents de l'ONA et de l'ONE qui sont en période de stage effectuent la formation au cours de leur stage et, en tout état de cause, avant leur assermentation ou nomination définitive. Les agents de l'ONA et de l'ONE déjà en fonction effectuent cette formation dans un délai d'un an à compter de leur affectation. Les agents de l'ONA et de l'ONE déjà en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et ayant effectué cette formation sont dispensés des exigences de formation du présent article.

Un certificat est remis à l'agent de l'ONA et à l'agent de l'ONE à la fin de la formation qui renseigne sur la participation à la formation et la durée effective exprimée en jours ou en heures de formation. Ce certificat n'est délivré que si l'agent de l'ONA ou de l'ONE a accompli la formation dans son intégralité. L'agent de l'ONA et l'agent de l'ONE ~~est~~ sont tenus de transmettre ce certificat au directeur dans un délai de dix jours à compter de sa réception.

Cette formation est considérée comme une formation continue au sens de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique. »

Amendement 29

Sans observation.

Amendement 30

L'amendement sous examen modifie l'article 33 initial, devenu l'article 32, qui modifie la loi modifiée du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil, notamment en ce qui concerne les modalités relatives au traitement de données à caractère personnel par l'ONA.

Points 1° à 3°

Sans observation.

Point 4°

Le point 4° remplace, à l'article 4^{ter}, point 4°, de la loi modifiée du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil, la catégorie des « données concernant les soins à caractère médical ou psychologique » par une formulation plus circonscrite, précisant l'origine des données concernées. Cette reformulation répond à la réserve de dispense du second vote constitutionnel émise par le Conseil d'État en raison de la formulation initiale, jugée trop large au regard du principe de minimisation des données prévu par le règlement (UE) 2016/679.

Le Conseil d'État peut dès lors lever sa réserve de dispense.

Point 5°

Le point 5° précise, à l'article 4^{quater}, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 4 décembre 2019, les catégories de données auxquelles l'ONA peut accéder directement, par un système informatique sécurisé, dans les fichiers et registres y visés. Cette précision répond à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 21 mai 2026 en raison de l'absence de détermination, dans le dispositif, des catégories de données accessibles par accès direct. Le Conseil d'État peut dès lors lever son opposition formelle.

Point 6°

Le point 6° modifie l'article 4^{quinqüies}, paragraphe 2, de la loi précitée du 4 décembre 2019, en précisant les finalités de la transmission de données à la Direction de la santé, à la Direction du contrôle financier, aux communes et organismes conventionnés ainsi qu'aux offices sociaux. Il précise encore les données auxquelles la Direction de la santé peut accéder dans le fichier des étrangers et dans le fichier des demandeurs et des bénéficiaires de la protection temporaire.

Ces précisions répondent aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État, qui peut dès lors les lever.

Point 7°

Le point 7° supprime, à l'article 4^{septies}, paragraphe 3, de la loi modifiée du 4 décembre 2019 précitée, la référence aux durées d'utilité administrative figurant dans le tableau de tri, qui était susceptible de permettre une conservation des données au-delà des durées prévues dans la disposition sous examen. Cette suppression répond à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État au regard de l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre e), du règlement (UE) 2016/679, de sorte que celle-ci peut être levée.

Amendements 31 à 33

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Lors de l'examen des amendements gouvernementaux sous revue, le Conseil d'État se doit de constater plusieurs erreurs qui ont été corrigées dans le texte coordonné joint aux amendements précités. Le Conseil d'État soulèvera ces erreurs lors de son examen ci-après.

Amendement 4

Au point 1°, le Conseil d'État signale que lorsqu'il est recouru au mode de citation employant le mot « précité », toute forme abrégée afférente est alors à écarter. Par ailleurs, afin d'éviter toute erreur au niveau de la ponctuation, le Conseil d'État demande de reformuler l'article 3, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, comme suit :

« (1) Les demandeurs [...] du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, tel que modifié, ~~ci-après~~ « règlement (UE) 2024/1348 précité. »

Amendement 11

Au point 3°, lettre a), il convient de supprimer également la virgule qui suit les mots « de l'article 13 ».

Au point 4°, il convient de supprimer également la virgule qui suit le mot « applicables », tout en précisant que l'article défini « le » est à rédiger avec une lettre initiale majuscule.

Amendement 12

Au point 2°, lettre a), la virgule et les guillemets fermants qui précèdent les mots « sont remplacés » sont à supprimer.

Amendement 13

Au point 1°, lettre a), il convient d'insérer les mots « membre de l'Union européenne ».

Au point 1°, lettre b), il est renvoyé à l'observation relative à l'amendement 4 ci-avant et les mots « , ci-après « règlement UE 2024/1351 précité » sont à supprimer.

Au point 2°, à l'article 13, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, première phrase, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « prise par le directeur ~~en~~ dans le même temps ».

Amendement 18

Au point 6°, à l'article 17, point 7°, dans sa teneur amendée, il y a lieu de rédiger le mot « paragraphe » au pluriel à sa deuxième occurrence.

Amendement 23

Il convient de supprimer également les virgules entourant les mots « dans la mesure du possible ».

Amendement 24

Au point 4°, lettre b), sous i), il convient de supprimer également les virgules entourant les mots « alinéa 1^{er} ».

Amendement 27

Au point 2°, lettre b), il convient de supprimer le point final après les mots qu'il s'agit d'insérer.

Amendement 30

Au point 3°, lettre a), sous ii), il convient d'insérer le mot « nouveaux » entre les mots « et 4septies » et le mot « libellé ».

Au point 4°, lettre b), à l'article 32, point 3°, à l'article 4ter, point 4°, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer le mot « précitée ».

Au point 5°, lettre a), à l'article 32, point 3°, à l'article 4quater, paragraphe 1^{er}, point 1°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. À la lettre b), à l'article 32, point 3°, à l'article 4quater, paragraphe 1^{er}, point 2°, lettre e), il convient d'écrire « État membre de l'Union européenne ».

Au point 6°, lettre n), il faut écrire « qui devient ».

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux, le Conseil d'État s'est rendu compte de différences entre ledit texte coordonné et le texte des amendements proprement dit. Dans le même ordre d'idées que son observation préliminaire ci-avant, le Conseil d'État cite à titre d'exemple l'article 11, paragraphe 2, point 2°, du texte coordonné, où les virgules entourant les mots « ci-après le « HCR » » ne sont pas supprimés, contrairement à ce qui est prévu à l'amendement 11, point 1°. À l'article 32, point 2°, le mot « termes » est utilisé, quand bien même la disposition issue de l'amendement 30, point 2°, utilise la terminologie « mots ». À l'article 35, la virgule qui précède les mots « et modifiant » n'est pas supprimée dans le texte coordonné, contrairement à ce qui est prévu à l'amendement 32.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 5 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch