

Projet de loi

portant

1° mise en œuvre :

- 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**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(27 mai 2026)

Par dépêche du 13 mai 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de vingt-six amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures lors de ses réunions des 6 et 13 mai 2026.

Aux amendements étaient joints des observations préliminaires, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements parlementaires, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Considérations générales

Le Conseil d'État constate que les amendements sous avis répondent, pour une large part, aux observations qu'il avait formulées dans son avis du 3 avril 2026.

Il note que la Commission des affaires intérieures indique, au niveau des observations préliminaires, au sujet des nombreuses références à la « loi du [...] sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire »¹, qu'il sera veillé à ce que les deux textes concernés entrent en vigueur simultanément. Le Conseil d'État prend acte de cette précision, qui est de nature à permettre d'éviter la survenance d'une lacune normative. Il attire toutefois l'attention des auteurs sur la

¹ Projet de loi n° 8732 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.

nécessité de vérifier, avant l'adoption définitive du projet de loi sous examen, l'exactitude des références au projet de loi n° 8732 qui ont été introduites dans la version amendée, le projet de loi n° 8732 étant encore en cours de procédure législative et dont la numérotation des articles est susceptible d'évoluer.

Le Conseil d'État prend encore acte des rectificatifs publiés au Journal officiel de l'Union européenne, lesquels ont pour effet d'aligner au 12 juin 2026 la date d'application des règlements composant le pacte européen sur la migration et l'asile, dont certains devaient initialement s'appliquer à partir du 1^{er} juillet 2026 et d'autres à partir du 12 juin 2026. Au regard de ces rectificatifs, le risque de vide juridique entre le 12 juin et le 1^{er} juillet 2026, relevé par le Conseil d'État dans son avis précité, n'est plus donné. L'opposition formelle formulée à cet égard peut dès lors être levée.

Le Conseil d'État note encore que les amendements introduisent plusieurs dispositifs de formation, notamment pour les agents chargés du contrôle de vulnérabilité préliminaire, du relevé des données biométriques et du traitement des demandes de protection internationale. Ces dispositions précisent la durée des formations, leur contenu essentiel, les organismes ou personnes habilités à les dispenser ainsi que les conditions de validation. Elles répondent dès lors aux exigences formulées par le Conseil d'État au regard des matières réservées à la loi. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen des amendements concernés.

En ce qui concerne les représentants des mineurs non accompagnés visés à l'article 23, paragraphe 9, du règlement (UE) 2024/1348², les auteurs des amendements exposent que ces fonctions sont exercées, au Luxembourg, par des avocats désignés comme administrateurs *ad hoc*. Ils indiquent que l'obligation de formation prévue par cette disposition ne devrait pas être reprise dans le projet de loi sous avis, dès lors que l'avocat ne peut accepter un dossier pour lequel il ne dispose pas des compétences nécessaires et qu'une obligation spécifique de formation imposée aux avocats serait susceptible de constituer une restriction disproportionnée à la liberté de choix du mandant. Le Conseil d'État précise, à cet égard, que les avocats ne relèvent pas du statut des fonctionnaires de l'État. L'opposition formelle formulée dans son avis du 3 avril 2026 sur le fondement de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, qui concernait les formations requises pour les agents relevant du statut des fonctionnaires de l'État, n'a dès lors pas vocation à s'appliquer aux avocats.

Pour ce qui est des tuteurs des mineurs non accompagnés bénéficiaires d'une protection internationale, visés à l'article 33, paragraphe 2, alinéa 2, lettre a), du règlement (UE) 2024/1347³, les auteurs des amendements indiquent que leur désignation s'inscrit dans le cadre général de l'aide à l'enfance au Luxembourg. Ils renvoient, à cet égard, à la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes

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

³ 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 (publié au Journal officiel de l'Union européenne le 22 mai 2024).

œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, ainsi qu'aux règlements pris en leur exécution. Le Conseil d'État prend acte de ces explications, dont il ressort que les personnes concernées interviennent, en principe, dans un cadre agréé et soumis à des exigences de qualification et de formation continue. Il rappelle toutefois que, dans l'hypothèse où les fonctions de tuteur seraient exercées par des agents relevant du statut des fonctionnaires de l'État, les éléments essentiels de leur formation devraient figurer dans la loi, conformément à l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution.

Les auteurs des amendements relèvent ensuite, au niveau des observations préliminaires, avoir supprimé, à l'article 1^{er} du projet de loi, la définition de la notion de « demandeur », celle-ci figurant déjà dans plusieurs règlements du pacte européen sur la migration et l'asile, directement applicables. Ils entendent cependant maintenir la définition de la notion d'« étranger » au motif que cette définition, en ce qu'elle englobe tout ressortissant de pays tiers « qu'il ait ou non présenté une demande de protection internationale », serait plus large que la notion de « ressortissant de pays tiers » défini dans les règlements européens. Les auteurs justifient encore ce maintien par la nécessité d'éviter toute confusion avec la notion d'« étranger » figurant dans la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Le Conseil d'État observe que la définition de la notion d'« étranger » retenue à l'article 1^{er}, point 8^o, du projet de loi renvoie à la notion de « ressortissant de pays tiers », telle que définie à l'article 2, point 4), du règlement (UE) 2024/1356⁴, qui renvoie lui-même à l'article 2, point 6), du règlement (UE) 2016/399⁵. Cette dernière disposition vise toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui ne jouit pas du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union. Il s'ensuit que l'ajout des termes « qu'il ait ou non présenté une demande de protection internationale » n'apporte pas de plus-value normative, étant donné que la qualité de ressortissant de pays tiers ou d'apatride ne dépend pas de l'introduction d'une telle demande. Les personnes que les auteurs entendent viser sont ainsi déjà couvertes par les notions issues des règlements européens directement applicables.

Par ailleurs, l'emploi de la notion d'« étranger » est susceptible de prêter à confusion, dans la mesure où cette notion reçoit, dans la loi précitée du 29 août 2008, une acception différente.

Le Conseil d'État maintient dès lors sa recommandation d'omettre la définition de la notion d'« étranger ».

Toujours dans le cadre des observations préliminaires, les auteurs reviennent sur l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée à l'égard de l'article 40, point 8^o, du projet de loi initial, portant modification de l'article 123 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des

⁴ 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 (publié au Journal officiel de l'Union européenne le 22 mai 2024).

⁵ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (publié au Journal officiel de l'Union européenne le 23 mars 2016).

personnes et l'immigration. Cette opposition formelle avait été formulée par renvoi aux observations émises à l'endroit de l'article 35, paragraphe 6, du projet de loi initial, relatif au contrôle juridictionnel de la rétention des demandeurs de protection internationale.

Le Conseil d'État prend acte des explications fournies par les auteurs, selon lesquelles l'article 123 de la loi précitée du 29 août 2008 relève du régime de rétention applicable aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, régi par l'article 15, paragraphes 2 et 3, de la directive 2008/115/CE⁶, tandis que l'article 35, paragraphe 6, du projet de loi sous avis transpose l'article 11, paragraphe 5, de la directive (UE) 2024/1346⁷, applicable aux demandeurs de protection internationale.

Le Conseil d'État constate que ces deux dispositions de droit de l'Union ne sont pas libellées de manière identique. L'article 11, paragraphe 5, de la directive (UE) 2024/1346 précitée prévoit expressément un contrôle par une autorité judiciaire à intervalles raisonnables, notamment en cas de prolongation de la durée du placement en rétention, de survenance de circonstances pertinentes ou d'informations nouvelles pouvant avoir une incidence sur la légalité du placement en rétention. L'article 15, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE précitée impose, quant à lui, un réexamen de la rétention à intervalles raisonnables, soit à la demande du ressortissant concerné d'un pays tiers, soit d'office, et prévoit qu'en cas de périodes de rétention prolongées, les réexamens font l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire.

Au regard de cette différence de régimes, ainsi que du fait que la rétention prévue à l'article 120, paragraphe 3, de la loi précitée du 29 août 2008 est décidée pour une durée d'un mois et que sa prolongation intervient selon des échéances rapprochées, le Conseil d'État peut suivre les auteurs lorsqu'ils considèrent qu'il n'y a pas lieu d'aligner l'article 123 de la même loi sur le dispositif prévu à l'article 35, paragraphe 6, du projet de loi sous avis. L'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 40, point 8°, du projet de loi initial peut dès lors être levée.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous revue modifie l'article 2, paragraphe 2, du projet de loi afin de préciser que le rôle du Centre de rétention se limite à la gestion opérationnelle du Centre de filtrage. Il répond ainsi à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 3 avril 2026, qui peut dès lors être levée.

⁶ Directive (UE) 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 24 décembre 2008).

⁷ 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).

Amendement 2

L'amendement sous examen modifie l'article 3 du projet de loi, relatif à l'accès au Centre de filtrage. Il supprime la clause générale habilitant le ministre à fixer les limites et conditions de cet accès et confie, par analogie avec le régime applicable au Centre de rétention, au directeur du Centre de rétention la faculté de restreindre l'accès au Centre de filtrage pour les motifs admis par l'article 8 du règlement (UE) 2024/1356 précité.

Les oppositions formelles émises à l'égard de l'article 3 peuvent dès lors être levées.

Amendement 3

L'amendement sous examen modifie l'article 4 du projet de loi.

En ce qui concerne le paragraphe 3, auquel le Conseil d'État s'était opposé formellement dans son avis du 3 avril 2026, l'amendement sous revue précise désormais que l'obligation de demeurer dans les lieux de l'assignation à domicile pendant des plages horaires déterminées doit faire l'objet d'une décision écrite et motivée, prise sur la base d'une appréciation au cas par cas et dans le respect du principe de proportionnalité. Il limite encore la durée globale de cette obligation à douze heures. Le Conseil d'État est ainsi en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État avait demandé, sous peine d'opposition formelle, d'énumérer limitativement les hypothèses dans lesquelles une mesure de rétention peut être ordonnée à l'égard d'un étranger soumis au filtrage. Il constate que le texte amendé rattache désormais ces hypothèses, conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/1356 précité, à l'existence d'un risque de fuite ou à la prévention d'une menace potentielle pour la sécurité intérieure résultant de cette fuite. Il relève encore que le texte prévoit que la décision est prise sur la base d'une appréciation au cas par cas.

Le Conseil d'État note toutefois que les auteurs des amendements ont complété le texte initial par des hypothèses dans lesquelles « le risque de fuite est présumé ». Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent s'inspirer de la disposition prévue à l'article 35 initial du projet de loi sous avis qui transpose la directive (UE) 2024/1346. Toutefois, cette disposition constitue une transposition d'une directive, laissant une certaine latitude dans le texte de transposition au sujet des mesures d'exécution. Or, en l'occurrence, il s'agit de mettre en œuvre un règlement européen, directement applicable, qui n'énumère pas de critères permettant d'apprécier le risque de fuite. La disposition sous examen, en introduisant des critères qui ne figurent pas dans le règlement (UE) 2024/1356 précité, est susceptible d'altérer l'applicabilité directe de l'article 7 précité. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à cet ajout et demande aux auteurs de supprimer les points 1° à 3° de l'article 4, paragraphe 4, ainsi que le bout de phrase « Le risque de fuite est présumé dans les cas suivants : ».

Au regard du commentaire de l'amendement, l'opposition formelle relative à la notion de « *mutatis mutandis* » peut être levée.

Amendement 4

L'amendement sous examen apporte à l'article 5 du projet de loi, relatif au filtrage à la frontière extérieure, des modifications analogues à celles introduites par l'amendement 3 à l'article 4.

Le Conseil d'État renvoie dès lors aux observations formulées à l'endroit de l'amendement 3. Sous les mêmes réserves et pour les mêmes motifs, l'opposition formelle relative à l'assignation à domicile peut être levée. En ce qui concerne la présomption du risque de fuite, le Conseil d'État renvoie également à ses observations relatives à l'amendement 3 et à l'opposition formelle y formulée, qui est réitérée, pour contrariété à l'article 6 du règlement (UE) 2024/1356 précité.

Le Conseil d'État comprend que la notion de « *mutatis mutandis* » a été supprimée, dans le texte coordonné, à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, pour les mêmes raisons que celles expliquées dans le commentaire de l'amendement 3, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle y relative.

Amendement 5

L'amendement sous examen complète l'article 6 du projet de loi afin de préciser les exigences de formation prévues à l'article 12, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1356 précité, applicables aux agents chargés du contrôle de vulnérabilité préliminaire des ressortissants de pays tiers soumis au filtrage.

Le Conseil d'État constate que la disposition détermine la durée de la formation, fixée à trente-deux heures, son contenu essentiel, les organismes ou personnes habilités à la dispenser, les délais dans lesquels elle doit être suivie ainsi que les conditions de certification. L'amendement répond ainsi aux exigences découlant des articles 34, 50, paragraphe 3, et 115 de la Constitution.

L'opposition formelle formulée à cet égard dans l'avis du 3 avril 2026 peut dès lors être levée.

Amendement 6

L'amendement sous examen modifie l'article 7 du projet de loi, relatif à l'intervention des équipes d'appui « asile » de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. Il précise que ces équipes n'exercent que les tâches qui leur sont attribuées conformément au plan opérationnel applicable prévu par le 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.

L'opposition formelle émise à l'égard de cette disposition peut dès lors être levée.

Amendement 7

Sans observation.

Amendement 8

L'amendement sous examen complète l'article 9 du projet de loi par un paragraphe relatif à la formation des agents du ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions chargés du relevé des données biométriques. Le texte proposé détermine la durée de la formation, son contenu essentiel, les organismes ou personnes habilités à la dispenser, les délais dans lesquels elle doit être suivie ainsi que les modalités de certification.

Ces précisions répondent à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 3 avril 2026, qui peut dès lors être levée.

Amendement 9

L'amendement sous examen modifie l'article 16 du projet de loi, relatif à la représentation des mineurs non accompagnés.

Il supprime, au paragraphe 4, la possibilité de désigner, par l'intermédiaire du procureur d'État, une personne apte à agir provisoirement pour un mineur non accompagné lorsque le juge aux affaires familiales ne peut être utilement saisi.

Le Conseil d'État observe que l'article 26 du projet de loi n° 8732 sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire et l'article 16 du projet de loi sous avis poursuivent des finalités distinctes, le premier relevant du régime de l'accueil et le second de la représentation procédurale du mineur non accompagné au titre des règlements européens applicables. Il constate toutefois que l'article 16, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous avis prévoit que la personne apte à assister provisoirement le mineur non accompagné est la même personne que celle visée à l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet de loi n° 8732 précité.

Or, l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet de loi n° 8732 permet la désignation de cette personne par le procureur d'État lorsque le juge aux affaires familiales ne peut être utilement saisi, tandis que l'article 16, paragraphe 4, tel qu'amendé, ne prévoit plus cette possibilité. Afin d'éviter une incohérence, source d'insécurité juridique, entre les deux textes quant à l'autorité compétente pour désigner une même personne, il convient soit d'aligner le projet de loi n° 8732 sur le présent texte, soit de faire abstraction de l'amendement proposé sur ce point.

En l'état actuel des textes proposés, le Conseil d'État ne saurait dispenser, sur ce point, du deuxième vote constitutionnel.

Amendement 10

L'amendement sous examen supprime l'article 17, paragraphe 4, du projet de loi, qui prévoyait que l'accès aux lieux ou informations classifiés pertinents n'est accordé qu'aux membres du personnel de l'Ombudsman ayant reçu une habilitation de sécurité conformément à la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité.

D'après le commentaire de l'amendement, cette suppression est motivée par le fait que l'Ombudsman exerce la mission de mécanisme national de prévention en application du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture, dont l'article 20 garantit audit mécanisme un accès aux informations nécessaires à l'exercice de son mandat.

Le Conseil d'État prend acte de ces explications. Il rappelle toutefois que l'Ombudsman est désigné, par l'article 17, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous avis, comme mécanisme de contrôle indépendant au sens de l'article 10, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1356 précité. Or, l'alinéa 6 de cette disposition prévoit expressément que l'accès aux lieux ou informations classifiés pertinents n'est accordé qu'aux personnes agissant au nom du mécanisme de contrôle indépendant ayant reçu une habilitation de sécurité d'un niveau approprié, délivrée par une autorité compétente conformément au droit national.

Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent éviter toute restriction au mandat exercé par l'Ombudsman en sa qualité de mécanisme national de prévention au sens du Protocole facultatif précité. Il souligne toutefois que la mission de mécanisme de contrôle indépendant instituée par l'article 10, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1356 précité obéit au régime spécifique prévu par ce règlement.

L'exigence d'habilitation de sécurité prévue par l'article 10, paragraphe 2, alinéa 6, du règlement (UE) 2024/1356 précité, directement applicable, doit être comprise comme une modalité d'accès aux lieux ou informations classifiés pertinents, et non comme une restriction au mandat du mécanisme de contrôle indépendant. La suppression du paragraphe 4 ne saurait dès lors avoir pour effet d'écarter l'application de cette exigence.

Sous cette réserve, l'amendement n'appelle pas d'observation supplémentaire.

Amendement 11

L'amendement sous examen complète l'article 18 du projet de loi afin de désigner le ministre comme autorité compétente pour la délivrance des documents visés à l'article 29, paragraphes 1^{er} et 4, du règlement (UE) 2024/1348 précité. Cette précision n'appelle pas d'observation.

L'amendement supprime en outre les termes « *mutatis mutandis* ». Cette modification répond à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée dans son avis du 3 avril 2026, qui peut dès lors être levée.

Amendement 12

L'amendement sous examen modifie l'article 19 du projet de loi afin de renvoyer, pour les agents procédant au relevé des données biométriques, au dispositif de formation prévu à l'article 9, paragraphe 3, amendé. Il supprime en outre les termes « *mutatis mutandis* ».

L'amendement répond ainsi aux deux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État à l'égard de l'article 19 du projet initial, qui peuvent dès lors être levées.

Amendement 13

L'amendement sous examen précise, à l'article 21, paragraphe 2, alinéa 3, du projet de loi, les modalités de notification par voie d'affichage public lorsque le demandeur ou la personne faisant l'objet d'un retrait de la protection internationale n'a pas déclaré de résidence habituelle.

Il répond ainsi aux préoccupations exprimées par le Conseil d'État quant à l'effectivité du recours. L'opposition formelle formulée à cet égard peut dès lors être levée.

Amendement 14

L'amendement sous examen modifie l'article 22 du projet de loi, relatif à la restitution des documents fournis par le demandeur.

La modification proposée est de nature à prévenir le risque que le bénéficiaire d'une protection internationale soit privé de tout document de voyage ou d'identité. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de la disposition initiale peut dès lors être levée.

Amendements 15 et 16

Sans observation.

Amendement 17

L'amendement sous examen remplace l'article 29 initial, devenu l'article 28, relatif à l'adoption d'une liste nationale de pays tiers sûrs ou de pays d'origine sûrs. Le Conseil d'État constate que le texte ne confère plus au ministre le pouvoir d'adopter un règlement grand-ducal, mais précise qu'une telle liste peut être adoptée par règlement grand-ducal. Cette reformulation respecte l'article 45 de la Constitution, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement 18

L'amendement sous examen insère une section nouvelle relative à la formation, comprenant un article 30 nouveau.

Le Conseil d'État constate que cette disposition détermine les formations applicables aux agents du ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions chargés de détecter les signes de vulnérabilité, de traiter les demandes introduites par des mineurs et des mineurs non accompagnés, ainsi que de traiter les demandes de protection internationale. Elle précise les durées minimales de ces formations, leur contenu essentiel, les organismes ou personnes habilités à les dispenser ainsi que les modalités de certification.

Cette disposition répond à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État quant à l'absence de dispositif de formation. Celle-ci peut dès lors être levée.

Amendement 19

Sans observation.

Amendement 20

L'amendement 20 supprime la section 5 initiale, comprenant l'article 33 du projet de loi, qui avait pour objet d'organiser l'accès du ministre à certaines données à caractère personnel détenues par d'autres autorités. D'après le commentaire de l'amendement, cette suppression est motivée par la nécessité de clarifier un certain nombre de questions d'ordre technique et pratique avec les autorités et administrations détenant les données à caractère personnel auxquelles le ministre entend accéder aux fins de la mise en œuvre des règlements (UE) 2024/1347 et (UE) 2024/1348 précités et du règlement (UE) 2024/1351⁸.

Le Conseil d'État constate que les oppositions formelles et réserves formulées à l'égard de l'article 33 deviennent, du fait de cette suppression, sans objet.

Il souligne toutefois que, dans la mesure où l'accès à certaines données détenues par d'autres autorités ou administrations est nécessaire à la mise en œuvre effective des règlements précités, il appartiendra aux auteurs de prévoir une base légale répondant aux exigences découlant de l'article 31 de la Constitution et du règlement (UE) 2016/679 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. Une telle base légale devra notamment déterminer les finalités du traitement, les catégories de données accessibles, les autorités concernées, les modalités d'accès, la durée maximale de conservation et les garanties applicables aux personnes concernées.

Amendement 21

L'amendement sous examen insère, à l'article 34 initial, devenu l'article 33 du projet de loi, un paragraphe 1^{er} nouveau relatif aux dispositions nationales applicables à la procédure de retour à la frontière prévue par l'article 4 du règlement (UE) 2024/1349⁹.

Le Conseil d'État constate que les auteurs suivent sa recommandation visant à identifier directement, dans le dispositif, les dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ainsi que de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention appelées à s'appliquer dans le cadre de cette procédure.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} nouveau, qui entend mettre en œuvre l'article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1349 précité, prévoit que, lorsqu'une décision de retour ne peut pas être exécutée pendant la période maximale visée au paragraphe 2 du même article, la procédure de retour est poursuivie conformément aux dispositions du chapitre 3, section 5, du chapitre 4, section 2, et du chapitre 5, sections 2 et 3, de la loi précitée du 29 août 2008.

⁸ 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 (publié au Journal officiel de l'Union européenne le 22 mai 2024).

⁹ 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 (publié au Journal officiel de l'Union européenne le 22 mai 2024).

Le Conseil d'État relève que ces références correspondent aux dispositions nationales relatives au séjour irrégulier, à la décision de retour, aux garanties procédurales, à la rétention et à l'exécution des décisions d'éloignement. Il s'interroge toutefois sur l'omission du chapitre 5, section 4, de la loi précitée du 29 août 2008, relatif à l'empêchement à l'éloignement. Cette section comporte en effet des dispositions pertinentes dans le cadre de la poursuite d'une procédure de retour conformément à la directive 2008/115/CE précitée, notamment les articles 129 à 132, déjà mentionnés à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} nouveau.

Le Conseil d'État ajoute qu'il y a lieu de préciser la disposition européenne exacte qui est visée, à savoir l'article 4 du règlement (UE) 2024/1349.

Le Conseil d'État pourrait, le cas échéant, d'ores et déjà marquer son accord avec un article 33, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} nouveau, libellé comme suit :

« Lorsqu'une décision de retour ne peut pas être exécutée pendant la période maximale visée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1349, la procédure de retour est poursuivie conformément aux dispositions du chapitre 3, section 5, du chapitre 4, section 2, et du chapitre 5, sections 2 à 4, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. »

Amendement 22

L'amendement sous examen modifie l'article 35 initial, devenu l'article 34, relatif à la rétention des demandeurs de protection internationale. Le Conseil d'État note que le texte prévoit désormais explicitement que les mineurs ne peuvent en aucun cas être placés en rétention dans un établissement pénitentiaire ou dans tout autre établissement destiné à des fins répressives.

Le Conseil d'État constate ensuite que les auteurs des amendements remplacent, aux points relatifs au risque de fuite, la logique de présomption par une formulation indiquant que certains éléments sont pris en considération pour établir ce risque, sous réserve du principe de proportionnalité et d'une appréciation au cas par cas.

En ce qui concerne enfin les procédures de contrôle juridictionnel de la rétention, le Conseil d'État prend acte de l'introduction d'un recours spécifique en cas de circonstances pertinentes ou d'informations nouvelles susceptibles d'affecter la légalité du placement en rétention.

Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever ses oppositions formelles relatives à cette disposition.

Amendement 23

Sans observation.

Amendement 24

L'amendement sous examen insère un article 38 nouveau, prévoyant une sanction pénale en cas de traitement de données à caractère personnel sans respect des exigences prévues par certains articles du règlement (UE) 2024/1351 précité.

Le Conseil d'État constate que l'amendement vise à répondre à l'opposition formelle formulée dans son avis du 3 avril 2026 en raison de l'absence de régime de sanctions applicable aux violations du règlement (UE) 2024/1351 précité. Il peut marquer son accord avec l'approche retenue par les auteurs de l'amendement, qui considèrent que l'article 74 du règlement (UE) 2024/1351 précité impose aux États membres de prévoir des sanctions en cas de violation des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel.

Le Conseil d'État relève toutefois que, en matière pénale, les éléments constitutifs de l'infraction doivent être déterminés avec une précision suffisante. À cet égard, la formulation « sans qu'aient été respectées les formalités prévues par » ne paraît pas appropriée, les dispositions visées du règlement précité ne se limitant pas à prévoir de simples formalités, mais imposant des obligations relatives au traitement des données à caractère personnel.

Le Conseil d'État demande dès lors de remplacer le libellé proposé par le texte suivant :

« Le fait de procéder à des traitements de données à caractère personnel en violation des obligations prévues par les articles 48, paragraphe 3, 49, 50, paragraphes 2 à 4, et 51, paragraphes 7 à 9, du règlement (UE) 2024/1351 est puni [...] ».

Sous réserve de cette modification, l'opposition formelle peut être levée.

Amendement 25

L'amendement 25 modifie plusieurs dispositions de l'article 40.

Points 1° à 3°

Sans observation.

Point 4°

Le point 4° complète le nouvel article 125^{ter} de la loi précitée du 29 août 2008, en précisant que les mesures imposées pendant le délai de départ volontaire ne peuvent être prises, conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE précitée, que dans le contexte de la prévention d'un risque de fuite. L'opposition formelle y relative peut être levée.

Points 5° et 6°

Sans observation.

Amendement 26

Le Conseil d'État constate que l'amendement sous examen, qui modifie l'article 41, point 2°, du projet de loi, répond à son opposition formelle fondée sur la transposition incomplète de l'article 13, paragraphe 3, de la directive (UE) 2024/1346 précitée, qui exige que les mineurs non accompagnés placés au Centre de rétention soient hébergés séparément des adultes dans une unité adaptée à leur prise en charge et encadrés par du personnel qualifié disposant d'une formation appropriée aux droits et aux besoins des mineurs. Il note également que la disposition renvoie désormais de manière plus ciblée aux règles déterminant la durée maximale du placement.

Les oppositions formelles peuvent dès lors être levées.

Observations d'ordre légistique

Amendement 14

À l'article 22, troisième phrase, dans sa teneur amendée, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il convient d'écrire « Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève, le 28 juillet 1951 ».

Amendement 22

Au point 1°, lettre a), il est signalé que le nombre est à insérer après les mots « prévue à l'article » et non « prévus à l'article ».

Amendement 23

L'amendement sous examen concerne l'article 36, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre c), troisième phrase, du projet de loi initial, et non la deuxième phrase de la disposition en question.

Amendement 25

Au point 3°, à l'article 40, point 9°, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, les mots « de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, » sont à supprimer.

Au point 5°, à l'article 40, point 11°, à l'article 136, paragraphe 2*bis*, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, 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'amendement 26, à l'article 41, point 2°, à l'article 6, paragraphe 4, dans sa teneur amendée.

Texte coordonné

En application de la circulaire CIRC-MESJ-2025.01 du Premier ministre du 10 février 2025, le Conseil d'État demande de veiller à ce que le texte voté soit muni d'un préambule indiquant les règlements européens à mettre en œuvre et la directive à transposer en vue de la promulgation par le Grand-Duc.

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements sous examen, le Conseil d'État s'est rendu compte de différences entre le texte coordonné précité et le texte des amendements proprement dits. À titre d'exemple, l'article 34, paragraphe 6, alinéa 3, première phrase, du texte coordonné, emploie les mots « dans les dix jours », tandis que la disposition telle que proposée par l'amendement 22, point 4^o, utilise les mots « dans un délai de dix jours ».

Le Conseil d'État constate également une erreur qui s'est glissée dans le texte coordonné précité à l'article 41, point 7^o, où il convient de supprimer l'indication d'article « Art. 25. », étant donné que l'article en question n'est pas remplacé dans son intégralité.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 27 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes