



AVIS DU CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS DE LUXEMBOURG SUR
PROJET DE LOI N°8684 PORTANT 1° MISE EN ŒUVRE DU PACTE EUROPEEN
SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

* * *

(25/03/2026)

* * *

Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a pris connaissance du projet de loi n° 8684, déposé à la Chambre des Députés le 14 janvier 2026 par Monsieur Léon GLODEN, Ministre des Affaires intérieures.

Le Conseil de l'Ordre entend rendre son avis sur le projet de loi sous rubrique.

Le présent avis est centré sur les problématiques propres à la profession d'avocat et s'appuie notamment sur les points de vigilance identifiés dans le guide du Conseil des Barreaux européens (CCBE) concernant la mise en œuvre du Nouveau Pacte sur l'asile et la migration¹.

1. Accès des avocats et effectivité du droit à l'assistance juridique

1.1. Article 3 du projet, concernant l'accès au centre de filtrage

Le texte prévoit : « *les organisations et les personnes qui fournissent des conseils ont accès au centre de filtrage dans les limites et suivant les conditions fixées par le ministre* ».

Cette formulation pose plusieurs difficultés : absence de distinction claire entre avocats et ONG ou autres prestataires de conseil (qui ne sont pas définis) ; accès soumis à des conditions fixées par le ministre.

Ceci occasionne une restriction administrative et pratique de l'accès des avocats à ceux qui veulent faire appel à leurs services, voire une atteinte à l'indépendance de la profession et un obstacle à l'exercice des droits de la défense².

Ceci est d'autant plus problématique que des **mineurs non accompagnés** pourraient se trouver soumis au filtrage, sans que la nomination d'un administrateur *ad hoc* puisse intervenir dans les

¹ Guide du CCBE à l'intention des barreaux et des avocats sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile, 27 novembre 2025.

http://ccbe.wikafi.be/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/MIG_Position_papers/F_R_MIG_20251127_CCBE-Guide-for-lawyers-on-the-New-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf

² Le CCBE insiste sur l'accès effectif et confidentiel aux clients, et notamment l'accès des avocats aux lieux où les personnes sont retenues. (p. 11 du Guide du CCBE du 27 novembre 2025).



délais très courts du filtrage. Une permanence devrait donc assurer l'accès à un conseil juridique dès cette phrase de filtrage.

1.2. Article 4 §6 du projet, concernant le placement en rétention pendant le filtrage

L'article prévoit que la personne est informée immédiatement de son droit à un avocat, mais ne précise pas les modalités concrètes d'accès à l'avocat.

Or, dans cette situation de grande incertitude qu'est la phase de filtrage, il est d'autant plus important que l'accès à l'avocat soit immédiat et effectif.

1.3. Article 24 du projet, concernant le rôle de l'avocat pendant le déroulement de l'entretien portant sur les motifs de la demande de protection internationale

L'article prévoit que le rôle de l'avocat se limite à de simples observations à l'issue de chaque journée d'entretien et au terme de l'entretien, à savoir juste avant sa signature.

Cette disposition a pour effet de méconnaître le rôle et les fonctions de l'avocat pendant la phase administrative non contentieuse.

En effet, l'avocat ne saurait se limiter à formuler des « observations » à la fin de l'entretien, mais de poser à leurs clients les questions qu'ils jugent utiles et nécessaires ou de verser des documents, pour notamment éviter qu'il soit reproché ultérieurement à leurs clients d'avoir livré un récit lacunaire ou contradictoire.

Concernant les points 1.1, 1.2 et 1.3, *le Barreau recommande :*

1/ de modifier l'article 3 pour prévoir explicitement : l'accès non restreint des avocats inscrits à l'un des barreaux établis au Grand-duché de Luxembourg, la confidentialité des entretiens des avocats avec leurs clients, et l'accès sans délai de l'avocat au dossier administratif (y compris donc pendant la phase de filtrage).

2/ de prévoir qu'une liste d'avocats de permanence, sur le modèle de celle qui existe pour les gardes à vue, soit mise à la disposition des retenus.

3/ de modifier l'article 24 du projet de loi afin de permettre à l'avocat de formuler des questions et/ou des observations lorsqu'il l'estime utile et nécessaire pour son client.

2. Notification des décisions et rôle du mandataire

Article 21 §2 du projet, concernant la notification dans la procédure de retrait de protection internationale

La décision est notifiée : au mandataire si la personne en a un, sinon directement à l'intéressé.

Or, puisqu'il s'agit d'une décision de retrait, plusieurs années peuvent s'être écoulées depuis l'octroi de la protection. Dans la plupart des cas, l'avocat aura déjà clôturé son dossier, ce dont



le Ministre n'aura pas forcément été informé. Il n'existe pas de moyen clair de savoir si le mandat est toujours valable.

Il existe ainsi un risque de notification à un avocat qui n'est plus mandaté, avec un délai de recours qui court malgré tout à compter de la notification au mandataire présumé et non à compter de la notification à l'administré, ce qui est dangereux pour le justiciable comme pour l'avocat qui est exposé à un risque en termes de responsabilité professionnelle.

Le Barreau recommande de modifier l'article 21(2) afin de prévoir soit une notification à l'administré seulement, avec copie de la décision au mandataire présumé pour information par e-mail, soit une demande de confirmation préalable expresse du mandat au mandataire avant la notification au mandataire.

3. Délais de recours et organisation du contentieux

Les règles principales figurent à **l'article 31 du projet**.

Ces règles doivent être analysées au regard de l'exigence de recours effectif de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

3.1. Article 31 §1 du projet, Décision sur demande non fondée et Article 31 §5, Décision de retrait de protection internationale

Ces deux dispositions prévoient un recours en réformation dans les **20 jours**, devant le tribunal administratif qui statue dans les 6 mois ; le délai d'appel devant la Cour administrative est ensuite de **15 jours** et la Cour a 4 mois pour statuer.

Ces délais sont nettement raccourcis par rapport au délai prévu par la loi modifiée du 18 décembre 2015 actuellement applicable (1 mois) ; or, s'ils demeurent *a priori* acceptables à la lumière de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH, il convient de relever que leur mise en œuvre suppose que des outils de dématérialisation des procédures juridictionnelles qui permettent un traitement efficace des recours, tant au point de vue de l'avocat que du juge, ce qui n'est pas garanti à ce stade pour ce type de contentieux, compte tenu de l'état d'avancement limité de la digitalisation des procédures au Grand-duché de Luxembourg³. À cet égard, il importe de veiller à ce que les avocats puissent disposer d'une procédure de dépôt électronique fiable et pleinement opérationnelle. À défaut, l'impact organisationnel de ce raccourcissement des délais s'avèrera conséquent.

³ Rappelons que la Commission européenne insiste régulièrement sur la nécessité pour le Luxembourg de « parvenir à une numérisation complète des procédures civiles, pénales et administratives » (cf. notamment Commission européenne, Rapport 2025 sur l'état de droit, Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, SDW(2025) 916 Final, https://commission.europa.eu/document/download/38e15783-3aca-434e-83e8-26ba0a90fc7c_fr?filename=20_2_63953_coun_chap_luxembourg_fr.pdf p. 2.



3.2. Article 31 §2 du projet, Décision sur demande manifestement non fondée ; Article 31§3, Décision d'irrecevabilité ; Article 31 §4, Rejet pour retrait implicite de la demande

Ces dispositions prévoient un recours dans les **10 jours**, devant le tribunal qui statue sous **40 jours, sans appel**.

Ces nouveaux délais de recours fortement réduits correspondent à une réduction significative des garanties juridictionnelles. Dans l'état actuel des choses (procédures encore non dématérialisées, cf. *supra* point 3.1.) ces délais font peser un **risque sérieux sur l'effectivité du droit au recours**.

3.4. Article 31 §6, Décision de transfert vers un autre État membre

Cette disposition prévoit un recours dans les **10 jours**, le tribunal statue dans **2 mois, sans appel**.

Cette procédure s'inscrit dans le cadre du nouveau système de gestion de la responsabilité prévu par le Pacte (règlement Gestion).

Concernant les points 3.1 à 3.4, *le Barreau recommande :*

1/ de maintenir le délai actuel de 15 jours pour les procédures pour lesquelles le projet prévoit un délai de 10 jours ;

2/ que l'entrée en vigueur de la loi soit coordonnée avec de véritables avancées en matière de numérisation des procédures, quitte à ce que les procédures d'asile, qui connaissent les délais les plus serrés devant les juridictions administratives, soient les premières à bénéficier de cette avancée ;

3/ de prévoir une disposition garantissant l'accès au dossier sous deux jours dès que l'avocat en fait la demande.

4. Effet suspensif des recours

Article 31 §8 sur l'effet suspensif des recours

L'effet suspensif **n'est plus automatique**, il doit être **demandé au tribunal administratif**.

Le tribunal peut aussi accorder l'effet suspensif **d'office**, notamment si le principe de non-refoulement est invoqué.

La demande d'effet suspensif doit être faite dans les mêmes délais que le recours au fond.

Les conséquences pratiques sont un alourdissement des procédures et une charge logistique supplémentaire pour les avocats. Il existe également pour le justiciable un risque d'éloignement avant un jugement – voire avant que le juge n'ait eu de temps de procéder au relevé d'office du risque de refoulement.



Cette évolution augmente les risques de violation du principe de non-refoulement.

Le Barreau recommande que

1/ tous les recours contre les décisions où les juridictions peuvent d'office autoriser le demandeur ou celui qui est visé par une procédure de retrait à rester sur le territoire aient un effet suspensif ;

2/ sinon que les dispositions du relevé d'office par le juge soient précisées et détaillées notamment en ce qui concerne sa temporalité.

5. Usage de la contrainte pour collecter les données biométriques

Article art. 9 §2, concernant la collecte des données biométriques

La police peut recourir à la contrainte pour collecter les empreintes digitales, et les données biométriques destinées au système **Eurodac**.

Il existe un risque d'atteinte au principe de proportionnalité. *Le Barreau recommande qu'un mécanisme clair de contrôle et/ou de recours contre l'usage de la contrainte soit mis en place.*

6. Évaluation de la vulnérabilité

Articles 1 à 5 du projet relatifs au filtrage, prévoyant une évaluation de vulnérabilité.

Le texte ne précise pas clairement la formation des agents, ni leurs qualifications.

Or le règlement « Filtrage » impose des exigences de formation spécifiques pour les agents chargés de ces évaluations⁴.

Le Barreau recommande que la loi prévoie les modalités détaillées de mise en œuvre des dispositions relatives à la qualification et à la formation des agents afin d'assurer leur effectivité.

7. Rétention

7.1. Les articles 35 et suivants du projet, prévoient plusieurs situations dans lesquelles le risque de fuite est présumé.

La liste des cas dans lesquels le risque de fuite est présumé est particulièrement longue et une présomption trop large peut conduire à une **quasi-automaticité de la rétention**. De très

⁴ Règlement « Filtrage », Article 12 (4) du règlement (UE) 2024/1356 24 : “Lorsqu’il existe des indices de vulnérabilité ou de besoins particuliers en matière d’accueil ou de procédure, le ressortissant de pays tiers concerné reçoit en temps utile un soutien approprié au regard de sa santé physique et mentale dans des installations adéquates. Dans le cas de mineurs, le soutien est apporté d’une manière adaptée aux enfants et à leur âge par du personnel formé et qualifié pour s’occuper de mineurs, et en coopération avec les autorités nationales de protection de l’enfance.”



nombreux demandeurs de protection internationale en procédure dite « Dublin » pourraient être placés en rétention du seul fait d'avoir des alias ou d'avoir reçu une décision de refus dans un autre Etat membre.

Or, la CJUE exige que la rétention constitue une mesure exceptionnelle, utilisée uniquement en dernier ressort, suivant une évaluation individuelle et dans le strict respect du principe de proportionnalité⁵.

7.2. Articles 3 et 4, Rétention pendant la phase de filtrage

Le projet prévoit que les personnes peuvent être retenues dans le centre de filtrage, ou dans « *tout autre lieu déterminé par le ministre* ».

Ce texte laisse une **grande marge de manœuvre à l'administration** et il est de ce fait notamment à craindre de voir se créer des lieux de rétention informels voire de placement au centre pénitentiaire avec des détenus.

7.3. Article 41, Mesures d'isolement et de vidéosurveillance

Cette disposition introduit un **nouvel article 20bis dans la loi sur le Centre de rétention**, lequel prévoit un recours à la vidéosurveillance et maintient l'hypothèse du placement à l'isolement pour raisons de sécurité et/ou médicales.

Ces mesures peuvent être prises par le directeur, pour des périodes de 24 heures renouvelables par le directeur.

En ce qui concerne l'isolement pour raisons de sécurité et/ou médicales, **la possibilité de renouvellement infinie par le directeur est hautement problématique**, d'autant qu'aucune notification formelle n'est prévue ni aucune voie de recours n'est prévue. En l'absence de telles garanties, l'isolement est susceptible d'apparaître comme **arbitraire** et de susciter des souffrances et des sentiments de subordination, de dépendance, d'impuissance et d'humiliation constituant des **traitements inhumains ou dégradants** et contraires à l'article 3 CEDH⁶ et 4 de la Charte.

En ce qui concerne la vidéosurveillance, il y a lieu de rappeler que placer une personne en permanence sous surveillance vidéo alors qu'elle est privée de liberté – ce qui limite déjà considérablement son intimité – constitue une ingérence grave dans l'exercice de son droit au respect de son intimité⁷. L'Ombudsman a déjà déploré l'absence de disposition légale encadrant le recours à la vidéosurveillance au Centre de rétention⁸. Ici, la vidéosurveillance est enfin mentionnée explicitement mais avec des **garanties tout à fait insuffisantes, notamment l'absence des modalités de notification, d'information, et l'absence totale de voies de recours**.

⁵ CJUE, 15 février 2016, *J. N. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU :C :2016 :84.

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Csüllög c. Hongrie*, 2011, §§ 37-38.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Vasilică Mocanu c. Roumanie*, 2016, §§ 39-40.

⁸ Ombudsman – contrôle des lieux externes de rétention, Rapport de suivi sur le Centre de rétention transmis aux autorités en décembre 2020 et janvier 2021, p. 12.



Concernant les points 7.1. à 7.3., **le Barreau recommande :**

1/ De délimiter de façon beaucoup plus stricte les motifs de rétention ;

2/ que tout lieu dans lequel la rétention est effectuée soit clairement défini et identifié dans la loi ;

3/ Que les mesures restrictives prises, même lorsqu'elles ne sont pas formellement des sanctions et lorsqu'elles sont prises pour raisons de sécurité et ou/médicales, soient notifiées formellement par écrit au retenu, et à son mandataire s'il en a un, et que le retenu soit informé de son droit à un avocat pour contester ces mesures ;

4/ D'inscrire dans la loi que l'avocat se voie accorder l'accès au dossier administratif du Centre de rétention sans délai lorsqu'il en fait la demande (ce qui n'est pas du tout le cas en pratique actuellement) ;

5/ Que la loi indique clairement des voies de recours adaptées contre les décisions prises pour raisons de sécurité ou de santé ;

6/ Que la loi indique clairement les garanties relatives à la protection des données en ce qui concerne la vidéosurveillance (durée de la conservation des enregistrements, droit d'accès, voies de recours...).

8. Mineurs

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 24), ainsi que les règlements « Procédure⁹ » et « Filtrage¹⁰ », consacrent le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale pour les autorités compétentes.

8.1. Assistance et représentation juridique du mineur

La phase de filtrage revêt une importance déterminante pour les mineurs, puisqu'elle conditionne la suite de leur parcours. Des décisions essentielles y sont prises, telles que la reconnaissance de la minorité, du statut de mineur non accompagné ou encore l'orientation vers une procédure d'asile, de transfert ou de retour. Il est donc crucial que les mineurs bénéficient d'une assistance juridique dès ce stade.

Le pacte migration-asile renforce la protection des mineurs en prévoyant l'assistance d'un représentant dès le premier contact avec les autorités, contrairement à la pratique actuelle au Luxembourg où la désignation d'un administrateur *ad hoc* n'intervient qu'après reconnaissance du statut de mineur non accompagné. Dans cette logique, les règlements Procédure et Filtrage imposent la désignation immédiate d'une personne chargée d'assister provisoirement le mineur, sous réserve de garanties de compétence, d'indépendance et de disponibilité.

⁹ Règlement (UE) 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union, considérants 23, 35, 52 et 67 et articles 22 et 23.

¹⁰ Règlement Filtrage, considérant 25 et articles 10 et 13.



Le projet de loi, en son article 16 (1), reprend le principe de la désignation d'une personne « *apte à assister provisoirement le mineur* », mais sans préciser l'entité ou l'organisme dont elle relève, se limitant à un renvoi imprécis à la législation relative à l'accueil. Cette absence de précision ne permet pas de garantir que cette personne dispose des compétences requises, ni qu'elle agit en toute indépendance à l'égard des autorités en charge du filtrage¹¹, alors même que son rôle est déterminant notamment dans des décisions sensibles telles que la détermination de l'âge¹².

Par ailleurs, l'article 16 (4) prévoit que la nomination de cette personne suit la même procédure que celle de l'administrateur *ad hoc*, à savoir une désignation par le juge aux affaires familiales ou, à défaut, par le procureur d'État. Cette identité de procédure implique qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à la désignation immédiate d'un représentant dès l'entrée du mineur dans la phase de filtrage.

8.2. Privation de liberté des mineurs

S'agissant de la privation de liberté des mineurs, le projet de loi n°8648 maintient la possibilité de placement en rétention des mineurs, tout en réduisant les durées maximales à six mois pour les mineurs accompagnés et à trois mois pour les mineurs non accompagnés. Si ces durées sont conformes au pacte migration-asile, il convient de rappeler que, selon le considérant 69 du règlement Procédure, la rétention des mineurs ne devrait intervenir qu'à titre exceptionnel.

L'article 35 (1) du projet de loi prévoit que les mineurs sont placés dans des « *lieux d'hébergement appropriés* », sans toutefois définir les critères de ces structures, alors même qu'il s'agit de lieux privatifs de liberté. Cette absence de définition est d'autant plus problématique dans un contexte de pénurie structurelle de structures adaptées au Luxembourg, ce qui fait craindre un recours accru au Centre de rétention, y compris pour des mineurs non accompagnés.

8.3. Prélèvement de données biométriques par usage de la contrainte sur les mineurs

Enfin, l'article 9 du projet de loi autorise un membre de la Police grand-ducale à recourir, en dernier ressort, à la contrainte pour procéder au prélèvement de données biométriques d'un « *étranger* », notion qui, par renvoi au règlement (UE) 2024/1356, ne comporte aucune limitation d'âge. Cette disposition permet donc l'usage de la contrainte à l'égard de mineurs, sans encadrement spécifique, ce qui soulève de sérieuses préoccupations au regard du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Concernant les points 8.1. à 8.3., *le Barreau recommande :*

1/ De garantir l'accès effectif à un avocat dès le début de la phase de filtrage, notamment par la mise en place d'une liste d'avocats de permanence mis à disposition des personnes se déclarant mineures ;

¹¹ Règlement Filtrage, article 13.

¹² Règlement Procédure, article 23.



2/ De préciser, à l'article 16 (1), l'entité ou l'organisme dont relève la personne chargée de l'assistance provisoire du mineur et garantir ses compétences, son indépendance et son absence de lien avec les autorités de filtrage ;

3/ D'assurer, conformément à l'article 16 (4), la désignation immédiate d'un représentant (administrateur ad hoc) dès l'entrée du mineur dans la phase de filtrage.

4/ De préciser les critères des « lieux d'hébergement appropriés » visés à l'article 35 (1) et de garantir la mise à disposition effective de structures adaptées ;

5/ D'encadrer plus strictement le placement en rétention des mineurs, en veillant à ce qu'il demeure une mesure de dernier ressort et en clarifiant notamment les conditions applicables aux mineurs à partir de 16 ans.

6/ De limiter de manière significative le recours à la contrainte prévu à l'article 9 à l'égard des mineurs, en introduisant une limite d'âge et des garanties supplémentaires, dont l'accès à un avocat.

9. Assistance judiciaire

Le Barreau est rassuré de voir que le droit à l'assistance judiciaire est maintenu sans restriction pour les demandeurs de protection internationale. Il attire cependant l'attention du législateur et du Ministère de la Justice en particulier sur les **conditions de plus en plus difficiles d'exercice de la profession d'avocat en matière d'asile**. Dans la mesure où la pénibilité est reconnue par une prime spéciale accordée aux magistrats qui exerceront dans cette matière¹³ et aux agents administratifs délégués à la nouvelle structure de filtrage, à ceux chargés de l'enregistrement des demandes de protection internationale ainsi qu'à ceux en charge de l'audition des demandeurs de protection internationale¹⁴, **le minimum pour assurer que des avocats continueront d'être disponibles pour les justiciables serait une revalorisation significative du tarif de l'assistance judiciaire.**

¹³ Cf. Projet de loi n°8694 déposé le 29 janvier 2026, article 58 (4) : « Les membres du tribunal d'asile et d'immigration bénéficient d'une indemnité spéciale de quatre-vingt points indiciaires par mois. » Commentaires des articles : « Le paragraphe 4 concerne l'indemnisation des magistrats siégeant au tribunal d'asile et d'immigration. Le texte proposé prévoit l'attribution d'une indemnité spéciale, dont le paiement se justifie en raison des contraintes particulières de la fonction. La généralisation de la procédure accélérée implique des délais stricts dans lesquels les recours devront être tranchés. Cela requiert une grande disponibilité de la part des magistrats, qui devront souvent travailler dans l'urgence. Dans nombre de cas, les délais ne pourront pas être suspendus pendant la période de service réduit entre le 16 juillet et le 15 septembre. Pendant la période entre le 16 juillet et le 15 septembre, les membres du tribunal d'asile et d'immigration devront assurer des permanences. Pour garantir l'attractivité de la fonction de magistrat en charge du contentieux des étrangers, les contraintes liées à la fonction en question nécessiteront une contrepartie financière. Il est proposé de fixer le taux de l'indemnité spéciale à quatre-vingts points indiciaires par mois, qui est équivalente aux taux d'indemnisation des magistrats affectés aux parquets des tribunaux d'arrondissements, aux cabinets d'instruction et à la Cellule de renseignement financier (CRF). »

¹⁴ L'article 39 du projet de loi prévoit en effet l'allocation d'une « prime de risque » à trois catégories d'agents administratifs.



Luxembourg, le 25 mars 2026

Albert MORO
Bâtonnier