

**AVIS DE L'ORDRE DES AVOCATS À LUXEMBOURG SUR LE PROJET DE LOI N°8732 CONCERNANT
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 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.

(27/05/2026)

L'Ordre des avocats à Luxembourg a pris connaissance du projet de loi sous rubrique, déposé à la Chambre des Députés le 22 avril 2026, et entend formuler les observations suivantes :

L'article 4(1) prévoit que les demandeurs sont informés des conditions d'accueil, tandis que **l'article 4(2)** précise :

(2) Les informations visées au paragraphe 1er portent sur :

1° les droits et obligations des demandeurs relatifs aux conditions d'accueil qui figurent dans une notice explicative établie à cet effet ;

2° les coordonnées des organisations ou des groupes de personnes susceptibles :

a) d'assurer aux demandeurs une représentation spécifique ou une assistance judiciaire totale ou partielle en ce qui concerne les conditions d'accueil conformément aux dispositions 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 ;

b) d'aider les demandeurs ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier.

Le point 2°, a), manque de clarté et devrait être reformulé. Les missions de représentation et d'assistance judiciaire incombent exclusivement à l'avocat, conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. La formulation actuelle, visant « les organisations ou groupes de personnes susceptibles » d'assurer ces missions, est imprécise et risque d'induire les demandeurs en erreur quant aux personnes habilitées à fournir une telle assistance.

Il serait dès lors préférable, dans un souci de sécurité juridique et d'intelligibilité du texte, de viser explicitement les Ordres des avocats et les services de l'assistance judiciaire, si telle est bien l'intention du projet de loi. **Il pourrait alors être proposé la formulation suivante pour l'article 4(2) :**

2° les coordonnées :

« a) des Ordres des avocats établis au Grand-Duché de Luxembourg et des services de l'assistance judiciaire compétents pour assurer aux demandeurs une assistance judiciaire totale ou partielle et leur représentation en justice en ce qui concerne les conditions d'accueil, conformément aux dispositions de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire.

b) des organisations ou des groupes de personnes susceptibles d'aider les demandeurs ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier.

Si, en revanche, la disposition entend prévoir la remise d'une liste d'avocats susceptibles d'assister les demandeurs, cette liste devrait être établie et fournie par les Ordres des avocats, et non par l'ONA, afin d'éviter toute atteinte au libre choix de l'avocat par le justiciable ainsi qu'à l'indépendance de la profession d'avocat. **Il pourrait alors être proposé la formulation suivante :**

2° les coordonnées :

« a) des Ordres des avocats établis au Grand-Duché de Luxembourg et des services de l'assistance judiciaire compétents pour assurer aux demandeurs une assistance judiciaire totale ou partielle et leur représentation en justice en ce qui concerne les conditions d'accueil, conformément aux dispositions de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire, ainsi que le cas échéant d'une liste établie par chacun des Ordres des avocats établis au Grand-Duché de Luxembourg susceptibles de fournir cette assistance.

b) des organisations ou des groupes de personnes susceptibles d'aider les demandeurs ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier.

L'article 12, paragraphe 7, alinéa 2, prévoit qu'en cas de transfert du demandeur d'une structure à une autre :

« Le demandeur peut informer ses conseils juridiques ou conseillers de son transfert, ainsi que de sa nouvelle adresse. »

Cette disposition n'apporte aucune garantie supplémentaire dès lors qu'il va de soi qu'aucune interdiction ne saurait empêcher le demandeur d'informer son avocat de tout élément relatif à sa situation personnelle, y compris un changement d'adresse ou de lieu d'hébergement.

En revanche, il serait particulièrement utile de prévoir que l'avocat du demandeur soit directement informé par l'ONA d'un tel transfert, afin de garantir la continuité des échanges entre l'avocat et son client et, partant, l'effectivité du droit à un recours effectif. Cette garantie revêt une importance particulière tant pour les litiges relatifs aux conditions d'accueil que pour la procédure de protection internationale elle-même, dans un contexte où la mise en œuvre du nouveau règlement Procédure conduira à généraliser des délais de recours particulièrement brefs.

L'Ordre des avocats à Luxembourg recommande dès lors de remplacer cette phrase par la formulation suivante :

« Lorsque le demandeur est assisté ou représenté par un avocat, l'ONA informe sans délai celui-ci du transfert du demandeur ainsi que de sa nouvelle adresse. »

L'article 16(5) prévoit que « *Les décisions de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil sont prises par le directeur et communiquées par écrit au demandeur.* » Afin de garantir l'effectivité du droit à un recours juridictionnel, cette décision devrait également être communiquée à l'avocat du demandeur s'il en a un.

L'Ordre des avocats à Luxembourg recommande dès lors de compléter cette disposition comme suit :

« Les décisions de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil sont prises par le directeur et communiquées par écrit au demandeur ainsi qu'à son avocat s'il en a un. »

L'article 17 prévoit que « *Contre les décisions portant sur l'octroi, la limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.* »

Cette disposition est insuffisante par rapport aux exigences du droit de l'Union, notamment au vu l'arrêt de la CJUE du 1^{er} août 2025 suivant lequel la « *les exigences de l'article 1^{er} de la Charte selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent à ce qu'un demandeur de protection*

internationale soit privé, ne fût-ce que temporairement, de la protection des normes minimales établies » par la directive Accueil.¹

Vu les délais de procédure au fond devant le Tribunal administratif, soit plusieurs mois minimum même en cas d'abréviation des délais de procédure², il est insuffisant de prévoir un recours en réformation sans préciser que le juge doit statuer dans un délai court, à même de remédier effectivement à des violations potentiellement très graves (même si temporaires) du droit de l'Union et des droits fondamentaux.

Ceci est d'autant plus important que d'après la jurisprudence luxembourgeoise, la procédure de référé ne permet pas de remédier dans l'urgence à de telles violations.³

Afin de garantir l'effectivité des recours relatifs à l'octroi, la limitation et le retrait des conditions d'accueil, l'Ordre des avocats à Luxembourg préconise de prévoir que le juge de la réformation statue dans un délai court (par ex. dans la quinzaine suivant la saisine).

Luxembourg, le 27 mai 2026



Albert MORO
Bâtonnier

¹ S.A. et R.J. contre Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, C-97/24, EU :C :2025 :594, point 37.

² Jugement du 18 juillet 2025 (n°52308) : 5 mois avant d'obtenir un jugement constatant l'illégalité du refus d'hébergement.

³ Par ordonnance du 13 février 2025, le président du Tribunal administratif s'est appuyé sur un arrêt de la Cour administrative du 14 janvier 2025 (n°51124C), pour décliner sa compétence pour accueillir la demande de mesures provisoires, au motif qu'une telle demande serait « incompatible avec l'intervention du juge administratif statuant au provisoire. »