



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5947

Projet de loi portant création et organisation du Centre de rétention et modifiant

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Date de dépôt : 24-10-2008

Date de l'avis du Conseil d'État : 31-03-2009

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
15-06-2009	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
24-10-2008	Déposé	5947/00	<u>6</u>
11-02-2009	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (10.2.2009)	5947/01	<u>26</u>
19-03-2009	Avis du Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR) (19.3.2009)	5947/02	<u>33</u>
31-03-2009	Avis du Conseil d'Etat (31.3.2009)	5947/03	<u>40</u>
31-03-2009	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (31.3.2009)	5947/04	<u>52</u>
10-04-2009	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration	5947/05	<u>57</u>
28-04-2009	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (28.4.2009)	5947/06	<u>72</u>
29-04-2009	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Rapporteur(s) : Monsieur Marc Angel	5947/07	<u>77</u>
19-05-2009	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (19-05-2009) Evacué par dispense du second vote (19-05-2009)	5947/08	<u>100</u>
07-05-2009	Recrutement des agents du Centre de rétention	Document écrit de dépôt	<u>103</u>
29-05-2009	Publié au Mémorial A n°119 en page 1708	5947	<u>105</u>

Résumé

Résumé du projet de loi 5947

L'objet du projet de loi

Le présent projet de loi a pour objet la création et l'organisation du Centre de rétention dont la construction a été autorisée par une loi du 24 août 2007 et qui est destiné à servir d'établissement approprié au sens des dispositions afférentes de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ainsi que de structure fermée au sens de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Le concept du Centre

Le but est d'accueillir d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement.

Les retenus

Le Centre accueille deux populations distinctes :

les étrangers qui lors d'un contrôle de police sont détectés comme étant en séjour irrégulier au pays ou qui sont connus pour être en séjour irrégulier au pays et
les demandeurs d'asile qui soit sont placés afin de ne pas compromettre leur transfert dans l'Etat membre de l'Union européenne responsable du traitement de la demande (règlement Dublin II), soit sont déboutés de leur demande d'asile et refusent de quitter le Luxembourg.

Les personnes retenues ne sont pas des criminels de droit commun, mais leur situation administrative irrégulière appelle leur éloignement du territoire national.

Une attention particulière est accordée à la situation des personnes vulnérables, à savoir les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineur et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.

L'organisation structurelle du Centre

Le Centre est divisé en plusieurs unités dont une bénéficiant de mesures de sécurité et de surveillance accrues spécifiquement réservée aux retenus ayant un comportement à risque. Les retenus de sexe opposé sont séparés sauf en ce qui concerne les couples mariés et les partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Les personnes ou familles accompagnées de mineurs d'âge placées au Centre en vue de leur éloignement séjournent dans une unité distincte qui leur est réservée. La durée de leur placement n'excède pas 72 heures.

L'organisation fonctionnelle du Centre

Le retenu fait l'objet d'une fouille corporelle réalisée dans le respect de la dignité humaine par au moins deux agents du Centre du même sexe que lui. Les effets personnels et bagages du retenu sont fouillés et inventoriés en sa présence.

Dans les 24 heures suivant son admission au Centre, le retenu est examiné par un médecin.

Les retenus ne peuvent pas être soumis à une obligation de travail. Ils peuvent toutefois effectuer de menus travaux d'entretien. Le Centre propose en outre des activités intellectuelles, artistiques, culturelles, éducatives, formatrices, récréatives et spirituelles.

Le retenu accède librement pendant la journée à l'espace sécurisé en plein air de l'unité dans laquelle il séjourne et peut correspondre librement par courrier postal, par téléphone, par télécopie ou par courrier électronique.

Un règlement grand-ducal établit un relevé des actes et omissions des retenus majeurs peuvent donner lieu à une sanction disciplinaire. La sanction est proportionnée à la nature et à la gravité de l'infraction et fait l'objet d'une décision écrite indiquant les voies et les délais de recours.

Les agents du Centre

Pour pouvoir œuvrer utilement et efficacement dans l'intérêt des retenus, il est essentiel de recourir à des spécialistes de divers horizons. Il importe que le Centre dispose d'un personnel multilingue et d'origines ethniques et culturelles diverses pour encadrer les retenus et les assister dans leurs préoccupations quotidiennes. Il est également nécessaire de pouvoir recourir à un personnel en nombre suffisant pour pouvoir assurer un encadrement psychosocial digne de ce nom.

Les agents du Centre doivent, en toute circonstance, se conduire et accomplir leur tâche de telle manière que leur exemple ait une bonne influence sur les retenus et suscite leur respect.

Toute violence et toute voie de fait à l'égard des retenus est défendue. La contrainte n'est autorisée qu'afin d'empêcher un retenu de porter préjudice à lui-même ou à autrui ou de causer des dégâts, mais en aucun cas, l'application des moyens de contrainte ne doit être prolongée au-delà du temps strictement nécessaire pour vaincre la résistance du retenu.

5947/00

N° 5947

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

* * *

(Dépôt: le 24.10.2008)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (15.10.2008)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Commentaire des articles	8
4) Exposé des motifs	14
5) Fiche financière	18

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création et organisation du Centre de rétention et modifiant 1. le Code de la sécurité sociale, 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Palais de Luxembourg, le 15 octobre 2008

*Le Ministre délégué aux Affaires étrangères
et à l'Immigration,*

Nicolas SCHMIT

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er.– *Dispositions générales*

Art. 1er.– (1) Le Centre de rétention (ci-après le Centre) est un établissement fermé chargé d'accueillir et d'héberger dans le respect de la dignité humaine les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement (ci-après les retenus) prise en application de l'article 120 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et, le cas échéant, de les préparer à leur éloignement vers leur pays d'origine ou leur pays de provenance en les faisant bénéficier, au besoin et selon les circonstances, d'un encadrement psychosocial individuel assuré par le personnel du Centre spécialement formé à cet effet.

(2) Le Centre est placé sous la tutelle du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions.

Art. 2.– (1) Les retenus circulent librement dans l'enceinte de l'unité du Centre dans laquelle ils séjournent, sauf les restrictions à établir par le directeur du Centre.

(2) Le directeur peut ordonner la rétention isolée, soit pour assurer la protection du retenu, du personnel du Centre ou celle des tiers, soit à titre de sanction disciplinaire.

Art. 3.– (1) Le retenu a droit au respect et à la protection de sa dignité, de son intégrité physique et psychique et de ses convictions religieuses.

(2) L'exercice des droits du retenu tels que découlant du régime de rétention ne peut être restreint que dans la mesure requise par la privation de liberté, par les exigences de la vie collective dans le Centre ou par le fonctionnement du Centre.

Art. 4.– Les retenus exercent leurs droits et obligations dans le respect des dispositions légales et réglementaires. Ils se conforment aux ordres et instructions émanant du directeur et du personnel du Centre.

Art. 5.– Les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention sont fixées par règlement grand-ducal.

Chapitre 2.– *Organisation structurelle du Centre*

Art. 6.– (1) Le Centre est divisé en plusieurs unités dont une bénéficiant de mesures de sécurité et de surveillance accrues spécifiquement réservée aux retenus ayant un comportement à risque.

(2) Les retenus de sexe opposé sont séparés, sauf en ce qui concerne les couples mariés et les partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

(3) Les personnes ou familles accompagnées de mineurs d'âge placées au Centre en vue de leur éloignement séjournent dans une unité distincte qui leur est réservée. La durée de leur placement ne peut excéder 72 heures.

(4) Le directeur peut fixer pour chacune des unités un régime de rétention spécifique.

Chapitre 3.– *Organisation fonctionnelle du Centre*

Art. 7.– (1) Tout nouvel arrivant est reçu dans un local spécifiquement aménagé à cette fin par un membre du personnel du Centre qui, après l'avoir identifié, lui explique les raisons de son placement ainsi que les modalités générales du régime de rétention, le cas échéant, en ayant recours aux services d'un interprète.

(2) Le retenu se voit remettre contre récépissé copie du règlement d'ordre intérieur dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend ainsi qu'une copie du tableau de l'ordre des avocats et une liste des organisations non gouvernementales oeuvrant en la matière. Il a le droit d'avertir ou de faire avertir une personne de son choix de son arrivée au Centre.

Art. 8.– (1) Avant d'être placé dans l'unité du Centre la mieux appropriée, le retenu fait l'objet d'une fouille corporelle réalisée dans le respect de la dignité humaine par au moins deux personnes du même sexe que lui.

(2) Les effets personnels et bagages du retenu sont fouillés et inventoriés en sa présence.

(3) Les fouilles peuvent être effectuées moyennant des dispositifs techniques tels que portiques de sécurité, détecteurs portatifs ou scanners à rayons X.

Art. 9.– (1) Les retenus sont examinés par un médecin dans les meilleurs délais possibles et au plus tard dans les 24 heures de leur admission au Centre qui organise un service médical pourvoyant aux soins ambulatoires et aux soins d'urgence.

(2) Les retenus profitent de la gratuité des soins. Les soins dentaires sont toutefois réduits aux soins urgents et indispensables.

Art. 10.– (1) Le retenu dispose de ses affaires personnelles, dans les limites à fixer par règlement grand-ducal.

(2) Le directeur prend en garde les objets et articles pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité et à la santé des retenus ou du personnel, les objets dangereux, ceux qui peuvent servir à une évasion et ceux qui sont de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur. Un procès-verbal y relatif est établi.

(3) Les documents d'identité du retenu ainsi que les objets de valeur dont il dispose sont conservés contre récépissé par le Centre. Ils lui sont restitués au moment de son éloignement du territoire ou, en cas de retour accompagné, lors de son arrivée dans son pays d'origine ou de provenance.

Art. 11.– (1) Contre récépissé, l'argent du retenu est placé en dépôt auprès du Centre.

(2) Les avoirs du retenu, augmentés des versements opérés par le Centre ou des tiers et diminués du montant des paiements à charge du retenu lui sont restitués contre quittance à sa sortie du Centre.

Art. 12.– (1) Les retenus ne peuvent être soumis à aucune obligation de travail. Ils peuvent toutefois, dans les conditions à fixer par le directeur et s'il y en a, effectuer des menus travaux d'entretien pour lesquels un montant à déterminer par règlement grand-ducal leur est mis en compte. Ce montant ne peut dépasser 5 euros par heure prestée.

(2) Le Centre propose aux retenus des activités intellectuelles, artistiques, culturelles, éducatives, formatrices, récréatives et spirituelles auxquelles ils peuvent participer dans les limites et suivant les conditions à fixer par le directeur.

Art. 13.– (1) Le retenu accède librement pendant la journée à l'espace sécurisé en plein air de l'unité dans laquelle il séjourne.

(2) Toutefois, s'il fait l'objet d'une sanction disciplinaire, ce libre accès peut être limité par le directeur, sans pouvoir être inférieur à une heure de promenade par jour.

(3) Le retenu peut s'adonner au sport et accéder au local équipé d'engins pour la culture physique dans les conditions à déterminer par le directeur.

Art. 14.– (1) Le retenu peut correspondre librement.

(2) A l'exception du courrier des avocats, le courrier entrant peut être contrôlé s'il y a des indices sérieux quant à la présence d'objets dangereux, illicites ou non réglementaires ou s'il y a un soupçon sérieux d'abus. Le retenu est informé du contrôle.

(3) Le courrier sortant n'est pas contrôlé.

(4) Les frais de port du courrier sortant des retenus sont pris en charge par le Centre.

Art. 15.– (1) Le retenu peut recevoir des visiteurs librement et sans surveillance. Les modalités des visites sont fixées par règlement grand-ducal.

(2) Le directeur peut, pour des raisons disciplinaires ou dans l'intérêt de la sécurité du Centre, apporter des restrictions à la fréquence et à la durée des visites.

(3) Les visiteurs ainsi que leurs effets et bagages sont contrôlés par les agents du Centre. Les contrôles de sécurité sont exécutés par au moins deux personnes du même sexe que le visiteur et se font dans le respect de la dignité humaine. Ils peuvent être effectués moyennant des dispositifs techniques tels que portiques de sécurité, détecteurs portatifs ou scanners à rayons X.

(4) Les objets et articles pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité et à la santé des retenus ou du personnel, les objets dangereux, ceux qui peuvent servir à une évasion et ceux qui sont de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur sont pris en garde par le directeur. Un procès-verbal y relatif est établi.

(5) Le visiteur qui refuse de se soumettre au contrôle de sécurité se voit refuser l'accès au Centre. Il peut être retenu jusqu'à l'arrivée de la Police grand-ducale si des indices font présumer qu'il a commis une infraction, qu'il se prépare à en commettre ou qu'il fait l'objet de recherches de police.

(6) Le directeur peut ordonner la surveillance des visites, à l'exception de celles des avocats, s'il y a des indices sérieux d'abus, de risque de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre.

(7) Le directeur peut refuser l'entrée aux visiteurs dont le comportement est de nature à compromettre la sécurité du Centre, de son personnel ou de ses occupants et les en expulser.

Art. 16.– (1) Le retenu peut communiquer librement par téléphone, par télécopie ou par courrier électronique, dans les limites à fixer par règlement grand-ducal. Il a le droit de suivre les émissions radiophoniques et télévisées et peut accéder à internet dans les limites et suivant les conditions à déterminer par le directeur.

(2) Le directeur peut ordonner la surveillance des communications, à l'exception de celles avec les avocats, s'il y a des indices sérieux d'abus, de risque de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre.

(3) Les frais liés aux communications sont pris en charge par le Centre.

Art. 17.– (1) Le Centre dispose d'une bibliothèque. Le directeur fixe les conditions d'accès et d'utilisation relatives à celle-ci.

(2) Le retenu peut s'abonner à ses frais aux journaux et revues de son choix, à l'exception des publications dont la teneur contrevient aux prescriptions légales, met en danger la sécurité du Centre ou pourrait être à la source de tensions entre retenus.

Art. 18.– Pendant son séjour au Centre, le retenu reçoit en compte, pour faire face à ses menues dépenses, un montant journalier qui est fixé par règlement grand-ducal. Ce montant ne peut dépasser 10 euros par jour.

Art. 19.– (1) Pendant son séjour au Centre, le retenu peut être soumis à des fouilles de sécurité périodiques. Ses effets personnels et sa chambre peuvent également être inspectés.

(2) Toute fouille corporelle est exécutée par au moins deux personnes du même sexe que le retenu et se fait dans le respect de la dignité humaine.

(3) Les fouilles de sécurité peuvent être effectuées moyennant des dispositifs techniques tels que portiques de sécurité, détecteurs portatifs ou scanners à rayons X.

Art. 20.– Le Centre fournit aux retenus trois repas par jour, dont au moins un chaud. Le régime alimentaire est équilibré et tient compte, dans la mesure du possible, des commandements dictés par les convictions religieuses des retenus.

Art. 21.– (1) Le directeur peut prononcer une sanction disciplinaire à l'égard du retenu qui enfreint les règles du régime de rétention. Il tient un registre spécial dans lequel sont consignées toutes les sanctions disciplinaires prononcées.

(2) La sanction est proportionnée à la nature et à la gravité de l'infraction. Elle fait l'objet d'une décision écrite indiquant les voies et les délais de recours.

(3) Avant de prononcer une sanction, le retenu est entendu par le directeur et informé des faits qui lui sont reprochés en ayant recours, si nécessaire, aux services d'un interprète. Il peut exercer son droit d'être entendu oralement ou par écrit. Les faits et, le cas échéant, la déposition du retenu sont consignés dans un rapport écrit.

Art. 22.– (1) Les sanctions disciplinaires sont l'avertissement, l'exclusion du bénéfice du pécule journalier visé à l'article 18 pour une durée ne pouvant dépasser quinze jours et l'isolement qui ne peut pas durer plus de cinq jours consécutifs.

(2) Les sanctions sont notifiées par écrit.

(3) L'isolement est effectué dans une chambre à aménagements réduits.

(4) Pendant la durée de l'isolement, le retenu ne peut ni effectuer des achats, ni accéder aux moyens de communication visés à l'article 16 ni recevoir des lettres ou des visites. Les contacts avec le directeur, les avocats, les représentants des cultes et les services médicaux demeurent toutefois réservés.

(5) Pendant la durée de l'isolement, le retenu ne peut participer ni à des occupations rémunérées, ni à des activités de loisirs.

(6) Le retenu placé en isolement a droit à une heure de promenade en plein air par jour.

(7) Le directeur peut suspendre ou fractionner l'exécution de l'isolement.

(8) Un recours contre les sanctions disciplinaires est ouvert dans les formes et délais ordinaires.

Art. 23.– (1) Le retenu peut en tout temps obtenir un entretien avec le directeur moyennant une demande préalable écrite.

(2) Le retenu peut en tout temps formuler une plainte au sujet de ses conditions de rétention ou des mesures restrictives dont il fait l'objet. La plainte peut être adressée à toute autorité compétente.

Art. 24.– Il est interdit au personnel, sous peine de mesures disciplinaires, de se livrer sur les détenus à des actes de violence, à des actes de torture ou à des actes constitutifs de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Toute atteinte irrespectueuse voire désobligeante du personnel à l'égard des retenus est prohibée. Seule la contrainte rigoureusement nécessaire au maintien de l'ordre est autorisée. Elle doit être signalée par écrit et sans retard au directeur.

Art. 25.– En cas de besoin, le directeur peut requérir l'assistance de la Police grand-ducale, conformément aux dispositions du titre V de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Chapitre 4.– Cadre du personnel

Art. 26.– (1) Le directeur, qui est le chef de l'administration, dirige le Centre et en assume l'autorité ainsi que la responsabilité administrative et hiérarchique. Il est assisté d'un directeur adjoint qui assume

sous son autorité la responsabilité des domaines qui lui sont confiés. En cas d'empêchement du directeur, le directeur adjoint le remplace.

(2) Pour les besoins de l'application de la présente loi, le directeur et le directeur adjoint ont la qualité d'officier de police judiciaire. Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité“. L'article 458 du Code pénal leur est applicable.

(3) Le directeur et le directeur adjoint doivent remplir les conditions prévues pour le recrutement des cadres supérieurs de l'administration.

Art. 27.– (1) Le cadre du personnel du Centre comprend, en dehors du directeur et du directeur adjoint, les emplois et fonctions, suivants:

1) dans la carrière supérieure de l'administration:

- des attachés de gouvernement,
- des médecins-chefs de service et médecins-chefs de division,
- des psychologues,
- des pédagogues,
- des sociologues,
- des ingénieurs.

2) dans la carrière moyenne de l'administration:

- des éducateurs gradués,
- des assistants sociaux,
- des rédacteurs,
- des infirmiers hospitaliers gradués,
- des ingénieurs techniciens.

3) dans la carrière inférieure de l'administration:

- des éducateurs,
- des expéditionnaires,
- des infirmiers,
- des moniteurs.

(2) Le cadre prévu au paragraphe 1er peut être complété par des fonctionnaires-stagiaires, des employés de l'Etat et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 28.– Le personnel du Centre bénéficie d'une formation continue dont le contenu est fixé par le directeur.

Chapitre 5.– Dispositions budgétaires et financières

Art. 29.– (1) Il est alloué au personnel du Centre une prime de risque non pensionnable de 20 points indiciaires.

(2) Les agents du Centre soumis à astreinte à domicile bénéficient d'un congé de compensation ou d'une indemnité conformément aux dispositions applicables en matière d'astreinte à domicile. Les dispositions de l'article 25, paragraphe 2 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat leur sont applicables.

Art. 30.– Le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions est autorisé à engager pour les besoins du Centre, par dépassement des limites fixées dans la loi du ... décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009

- 3 fonctionnaires dans la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement, du psychologue, ou du pédagogue;
- 4 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'éducateur gradué;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne du rédacteur;
- 1 fonctionnaire dans la carrière moyenne de l'ingénieur technicien;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'infirmier hospitalier gradué;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'assistant social;
- 2 fonctionnaires dans la carrière inférieure de l'éducateur;
- 1 fonctionnaire dans la carrière inférieure de l'expéditionnaire administratif;
- 2 fonctionnaires dans la carrière inférieure du moniteur;
- 1 employé de la carrière S;
- 6 employés de la carrière D;
- 2 employés de la carrière C;
- 1 ouvrier de la carrière C.

Art. 31.– Pour assurer le service médical et les soins spéciaux à dispenser au sein du Centre, le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions peut prendre recours à des médecins et des experts autorisés à exercer les professions de santé requises, qu'ils soient établis en profession libérale ou attachés à des organismes publics ou privés. Les prestations de ces spécialistes sont rémunérées, s'il s'agit de professionnels établis à leur propre compte, suivant vacation horaire à déterminer par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, et, s'il s'agit de professionnels engagés par des établissements publics ou privés, par forfait à négocier avec ces établissements.

Chapitre 6.– Dispositions modificatives

Art. 32.– L'article 32, alinéa 1, 3e tiret du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante: „– entièrement à charge de l'employeur en ce qui concerne les membres de l'armée, de la police grand-ducale ainsi que le personnel des établissements pénitentiaires, le personnel du Centre de rétention et le personnel infirmier du Centre hospitalier neuropsychiatrique;“.

Art. 33.– La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

- 1° L'article 22, section IV, point 8° est complété à la suite de la mention „le directeur adjoint de l'Administration de l'Environnement“ par les termes „le directeur adjoint du Centre de rétention“.
- 2° L'article 22, section IV, point 9° est complété à la suite de la mention „le directeur du Service de renseignement“ par les termes „le directeur du Centre de rétention“.
- 3° Le tableau I „Administration générale“ de l'annexe A est complété à l'endroit du grade 17 par la fonction „Centre de rétention: directeur“ et à l'endroit du grade 16 par la fonction „Centre de rétention: directeur adjoint“.
- 4° L'annexe D „Détermination 1. des carrières inférieures, moyennes et supérieures; 2. du grade de computation de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial“ est complétée à l'endroit des grades 16 et 17 de la carrière supérieure, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, par les mentions respectivement de „directeur adjoint du Centre de rétention“ et de „directeur du Centre de rétention“.

Chapitre 7.– Intitulé abrégé

Art. 34.– La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „Loi du... concernant le Centre de rétention“.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er

L'article 1er définit les personnes susceptibles d'être placées au Centre ainsi que les missions de celui-ci. Le Centre, qui est un établissement fermé, recevra deux types de populations: des personnes placées sur base, d'une part, des dispositions afférentes de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et, d'autre part, de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Les missions du Centre consistent à recevoir et à héberger les personnes qui y sont placées et à les préparer, le cas échéant, dans les meilleures conditions possibles à leur éloignement du territoire luxembourgeois en mettant un accent particulier sur l'encadrement psychosocial et pluridisciplinaire des retenus. Il est encore précisé qu'un intérêt tout particulier sera porté à la sélection et à la formation du personnel du Centre qui devra faire preuve d'une sensibilité particulière pour rencontrer les besoins et attentes des retenus.

Le paragraphe 2 place le Centre, qui sera une administration indépendante, sous la tutelle du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions.

Ad article 2

En principe, les retenus peuvent librement circuler dans l'unité du Centre à laquelle ils sont affectés. Toutefois, pour des raisons de sécurité ou à titre de mesure disciplinaire, le directeur peut ordonner la rétention isolée qui sera en tout état de cause limitée dans le temps. Il est renvoyé à ce sujet à l'article 22 du projet de loi.

Ad article 3

L'article 3 rappelle les principes sur lesquels se base la philosophie du Centre, en l'occurrence le respect de la dignité du retenu ainsi que de ses droits et libertés fondamentaux. Aussi ces droits et libertés ne peuvent-ils être restreints que dans la stricte mesure du nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du Centre.

Ad article 4

Les retenus sont tenus de se conformer aux lois et règlements en vigueur ainsi qu'aux ordres et instructions émanant du directeur et du personnel du Centre. En cas d'abus ou d'infraction aux dispositions dont question, le directeur pourra infliger des sanctions disciplinaires à l'égard du contrevenant conformément aux prescriptions y relatives figurant aux articles 21 et 22.

Ad article 5

Cet article dispose que les conditions et modalités pratiques du régime de rétention, dont les principes figurent dans le présent projet, seront précisées dans un règlement grand-ducal.

Ad article 6

Pour ce qui est de l'architecture du Centre, il est renvoyé à la loi du 24 août 2007 relative à la construction d'un Centre de rétention. Ledit Centre est divisé en 4 ailes ayant chacune deux niveaux, dont une aile administrative. La disposition des lieux permet donc la création d'unités distinctes qui seront séparées physiquement les unes des autres.

Une unité sera spécialement réservée aux retenus au comportement à risque qu'il s'agit de séparer des autres retenus pour des raisons évidentes de sécurité. Cette unité fera l'objet d'un encadrement particulier et des mesures de sécurité plus strictes y seront appliquées.

Les retenus de sexe féminin seront également logés dans une unité à part. Le directeur autorisera toutefois la mixité pour les couples mariés ou unis par les liens d'un partenariat au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

Pour ce qui est des personnes ou familles accompagnées d'enfants, elles seront logées dans une unité distincte disposant de chambres communicantes ainsi que d'un coin de jeux pour enfants et d'une aire de jeux extérieure. Ces personnes ou familles ne pourront en aucun cas être retenues plus de 72 heures au Centre. Elles y seront placées que lorsque les modalités de leur rapatriement sont établies et que leur éloignement est réalisable dans les 72 heures de leur arrivée au Centre.

Les retenus seront placés dans l'unité qui semble la mieux appropriée à la suite de l'entretien d'accueil visé à l'article 7.

Le directeur pourra, selon les besoins, fixer des régimes de rétention spécifiques pour les différentes unités.

Ad article 7

L'accueil des personnes faisant l'objet d'un placement est capital et conditionne très largement le comportement futur du retenu au Centre. Aussi cet accueil devra-t-il se dérouler dans les meilleures conditions possibles. A cet effet, le local d'accueil devra faire l'objet d'une attention toute particulière quant à son agencement, à son aménagement et à son décor.

Il importe en effet de contribuer de tous les moyens possibles à rassurer la personne concernée qui se trouve dans un état de détresse important. Le premier entretien est également primordial dans ce contexte et il se recommanderait que celui-ci se fasse dans la mesure du possible par un membre de la direction dès l'arrivée de la personne concernée au Centre. Ce premier entretien vise, d'une part, à évaluer l'état psychique et physique du retenu, qui conditionnera les mesures d'accompagnement psychosociales dont il bénéficiera au cours de son séjour et, d'autre part, à lui expliquer les raisons de son placement ainsi que ses droits et devoirs au Centre. En cas de besoin, il sera recouru aux services d'un interprète pour cet entretien qui sera dûment documenté et versé au dossier administratif du retenu. Le retenu se verra également remettre contre récépissé copie du règlement d'ordre intérieur, copie du tableau de l'ordre des avocats ainsi qu'une liste des organisations non gouvernementales oeuvrant en matière d'immigration qu'il pourra contacter s'il le désire. Lors de l'entretien d'accueil, le retenu aura également la possibilité d'avertir ou de faire avertir une personne de son choix de son arrivée au Centre. Il est rappelé dans ce contexte que tant la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration que la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection prévoient que la personne faisant l'objet d'une mesure de placement est informée de son droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète qui maîtrise une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats. Ces droits étant notifiés au concerné en même temps que la décision de placement par un officier de police judiciaire, il est redondant de répéter la même procédure au moment de l'admission au Centre. Il semble toutefois utile de remettre au retenu copie du tableau de l'ordre des avocats afin qu'il puisse contacter l'avocat de son choix voire faire désigner un avocat par le bâtonnier.

Ad article 8

Pour des raisons de sécurité, tout nouvel arrivant fera l'objet d'une fouille corporelle à effectuer par deux agents du Centre du même sexe que le retenu. Cette fouille se fera dans un local spécifiquement aménagé à cet effet dans le respect de la dignité du retenu.

Les bagages et effets personnels seront également fouillés avant d'être inventoriés en présence de leur propriétaire. Ces procédures effectuées, le retenu sera accompagné dans l'unité dans laquelle il séjournera et où il se verra attribuer une chambre. Le paragraphe 3 précise que les contrôles visés ci-avant pourront être effectués en utilisant des équipements techniques tels que portiques ou détecteurs de métaux portatifs, scanners, etc.

Ad article 9

Tout retenu sera examiné par un médecin mandaté par le Centre au plus tard dans les 24 heures de son arrivée. Aux fins de pouvoir offrir un service médical adéquat, le Centre négociera une convention y relative avec des professionnels du secteur de la santé. Si l'état du retenu le requiert, celui-ci sera transféré sous escorte dans un établissement hospitalier jusqu'à ce qu'il soit rétabli.

Pendant la durée de leur séjour au Centre, les retenus bénéficient, dans la mesure du nécessaire, de la gratuité des soins.

Ad article 10

En principe, le retenu dispose de ses effets personnels, dans les limites à fixer par règlement grand-ducal. Il est en effet évident qu'un retenu ne pourra disposer dans sa chambre de tous ses effets, surtout s'ils sont nombreux voire encombrants. Les objets dangereux, ceux pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité et à la santé des retenus ou du personnel, ceux qui peuvent

servir à une évasion et ceux qui sont de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur seront pris en garde par le directeur et un procès-verbal y relatif sera dressé. Les documents d'identité et les objets de valeur du retenu seront également conservés contre récépissé par le Centre. Le retenu se les verra restituer au moment de son éloignement du territoire. En cas de retour accompagné toutefois, ses documents d'identité ne lui seront remis que lors de son arrivée dans son pays d'origine ou de provenance.

Ad article 11

La circulation d'argent liquide dans un centre fermé est problématique en ce qu'elle appelle toutes sortes de trafics et favorise le racket. Aussi les avoirs des retenus sont-ils portés contre récépissé en compte auprès du Centre qui les gère au quotidien et les restitue contre quittance au retenu lors de son départ.

Ad article 12

Les retenus ne pourront en aucun cas être soumis à une quelconque obligation de travail. Toutefois, ils pourront volontairement, dans la mesure où il y en a, effectuer des tâches ménagères qui seront rémunérées à un taux horaire à fixer par règlement grand-ducal, sans que ce montant puisse dépasser 5 euros par heure prestée. Ces travaux pourront par exemple consister dans le nettoyage des parties communes, l'entretien des extérieurs ou la prestation de services de blanchisserie. Comme ces occupations ne seront que ponctuelles et limitées dans le temps, la relation qui s'établit entre le Centre et le retenu qui y vaque ne pourra en aucun cas être qualifiée de contrat de travail au sens du Code du travail.

Aux fins de les occuper, le Centre veillera à proposer aux retenus des activités intellectuelles, artistiques, culturelles, éducatives, formatrices, récréatives et spirituelles auxquelles ils pourront participer dans les limites et suivant les conditions à fixer par le directeur.

Ad article 13

La philosophie du Centre étant basée sur la volonté d'accorder aux retenus le plus de liberté possible, ceux-ci peuvent librement accéder pendant la journée à l'espace de plein air réservé à leur unité. Toutefois, cet accès peut être limité à titre de sanction disciplinaire, sans pouvoir être inférieur à une heure par jour.

Les retenus pourront également profiter des équipements sportifs du Centre suivant les instructions du directeur y relatives. Cet accès aux infrastructures sportives sera le plus large possible. Les activités sportives seront surveillées et encadrées par un ou plusieurs moniteurs sportifs affectés au Centre.

Ad article 14

Le retenu peut librement correspondre avec les personnes de son choix. Si le courrier sortant n'est pas contrôlé, le courrier entrant peut l'être s'il existe des indices sérieux quant à la présence d'objets dangereux, illicites ou non réglementaires ou s'il y a un soupçon sérieux d'abus. Le courrier des avocats ne pourra en aucun cas être contrôlé. Si contrôle il y a, le retenu en sera informé. Les objets illicites seront confisqués dans les conditions visées au paragraphe 2 de l'article 10. Tous les frais de correspondance liés au courrier sortant sont pris en charge par le Centre.

Ad article 15

Dans la même optique que celle prévalant à l'endroit de l'article 14, les visites pour les retenus seront restreintes le moins possible. Ainsi le retenu peut recevoir des visiteurs librement et en principe sans surveillance. Les modalités et conditions des visites sont fixées par règlement grand-ducal. Il va de soi que le directeur pourra pour des raisons de sécurité apporter des restrictions aux visites ou à leur durée. Il en va de même en cas de sanction disciplinaire prise à l'encontre d'un retenu. A l'exception de celles des avocats, les visites pourront être surveillées s'il y a des indices sérieux d'abus, de risque de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre. Si les visites sont en principe libres, l'entrée au Centre peut être refusée aux visiteurs dont le comportement en compromet la sécurité. De même, tout visiteur admis au Centre qui ferait preuve d'un tel comportement pourra en être expulsé.

Pour des raisons de sécurité, les visiteurs ainsi que leurs effets et bagages seront contrôlés par les agents du Centre. Ces contrôles de sécurité se feront de façon prévenante et dans le respect de la dignité

humaine par au moins deux agents du même sexe que la personne faisant l'objet du contrôle. Ils pourront se faire moyennant l'utilisation d'équipements techniques tels que détecteurs de métaux et autres. Les objets trouvés à l'occasion d'un contrôle qui pourraient servir à une évasion et ceux qui sont dangereux ou de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur sont pris en garde par le directeur et consignés dans un procès-verbal. Le visiteur qui refuse de se soumettre au contrôle de sécurité se voit interdire l'accès au Centre. Si des indices font présumer qu'il a commis une infraction, qu'il se prépare à en commettre ou qu'il fait l'objet de recherches de police, il peut être retenu par les agents du Centre jusqu'à l'arrivée de celle-ci.

Ad article 16

A l'instar de la liberté de correspondance, la liberté de communiquer est restreinte le moins possible. Ainsi, les retenus pourront utiliser librement et gratuitement les téléphones, télécopieurs et ordinateurs mis à leur disposition, dans les limites à fixer par règlement grand-ducal. Les communications ne sont surveillées que s'il y a des indices sérieux d'abus, de risque de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre. Les communications avec les avocats ne pourront en aucun cas être surveillées.

Le Centre mettra également à la disposition des retenus des postes de radio et de télévision pour lesquels le directeur fixera les conditions et limites d'utilisation.

En ce qui concerne l'accès à internet, celui-ci sera réduit aux sites approuvés par le directeur.

Ad article 17

Il sera mis à la disposition des retenus une bibliothèque/médiathèque avec un large choix d'ouvrages dans les langues les plus usitées au Centre. Le directeur en fixera les conditions d'accès et d'utilisation. Dans la limite de leurs avoirs, les retenus pourront pour la durée de leur séjour s'abonner à des revues de leur choix, sous réserve d'approbation par le directeur et pour autant que ces publications ne contreviennent pas aux prescriptions légales, mettent en danger la sécurité du Centre ou pourraient être la source de tensions entre retenus.

Ad article 18

Aux fins de permettre aux retenus de faire face à leurs menues dépenses comme l'achat de cigarettes ou de biens de consommation à l'épicerie du Centre, ils se verront mettre en compte un pécule journalier dont le montant sera fixé par règlement grand-ducal et qui ne pourra dépasser 10 euros. Ce pécule leur permettra également de s'abonner, le cas échéant, à des revues ou magazines dans les conditions visées à l'article 17.

Les occupations visées à l'article 12 seront également compensées par la mise en compte d'un montant horaire à fixer par règlement grand-ducal.

Ad article 19

Pour des raisons de sécurité, le retenu pourra faire l'objet pendant son séjour au Centre de fouilles périodiques. Il en va de même pour sa chambre et ses effets personnels.

Toutes les fouilles seront réalisées avec prévenance et dans le respect de la dignité humaine. Les fouilles corporelles devront quant à elles être exécutées par au moins deux agents du même sexe que la personne fouillée.

Il est encore précisé que les fouilles de sécurité peuvent être effectuées moyennant des dispositifs techniques tels que portiques de sécurité, détecteurs portatifs ou scanners à rayons X.

Ad article 20

Le Centre fournira trois repas journaliers aux retenus, dont un au moins chaud. Aux fins de limiter les tensions et dans un souci de respect des convictions religieuses des retenus, il sera porté un soin tout particulier à la composition des repas. Sur ordonnance médicale, il sera également pourvu à la fourniture de repas diététiques ou spécialement composés.

Ad article 21

En cas de non-respect des règles du régime de rétention, des ordres et instructions du personnel ou en cas d'infraction pénale, le directeur du Centre peut sanctionner le contrevenant en lui imposant une sanction disciplinaire. L'instruction de l'infraction est contradictoire en ce que le retenu est entendu oralement ou par écrit par le directeur et informé des faits qui lui sont reprochés. Sa déposition et les

faits qui motivent l'instruction sont consignés dans un rapport écrit. La sanction qui sera le cas échéant prise à l'issue de l'instruction fera l'objet d'une décision écrite consignée dans un registre spécial et notifiée au concerné. Elle devra en tout état de cause être proportionnée aux faits reprochés. Comme il s'agit en l'occurrence d'une décision faisant grief, les voies et délais de recours sont mentionnés dans la décision. Il est proposé de s'en tenir pour les recours en la matière au droit commun, de sorte que le retenu pourra agir en annulation devant le tribunal administratif.

Ad article 22

L'article 22 précise quelles sanctions disciplinaires peuvent être infligées au retenu. Il s'agit de l'avertissement, de l'exclusion du bénéfice du pécule journalier pour une durée ne pouvant dépasser quinze jours ainsi que de l'isolement qui constitue la sanction la plus lourde. Cet isolement, qui s'exécute dans un local spécialement équipé, ne pourra toutefois durer plus de cinq jours consécutifs. La sanction de l'isolement entraîne l'interdiction de faire des achats, d'accéder aux moyens de communication visés à l'article 16, de recevoir des lettres ou des visites. Toutefois, les contacts avec le directeur, le représentant légal, les représentants des cultes et les services médicaux demeurent libres.

Ad article 23

Aux fins de permettre au retenu de se plaindre quant à ses conditions de rétention ou au sujet des mesures dont il fait l'objet, la possibilité d'obtenir un entretien avec le directeur lui est donnée. Afin d'éviter les abus en la matière, tout entretien devra être sollicité moyennant une demande préalable écrite qui sera mise à la disposition des concernés sous forme de formulaires préimprimés.

Le retenu est également en droit de se plaindre auprès d'autres autorités compétentes en la matière dont notamment l'Ombudsman. Il lui est toujours loisible de contester les décisions administratives prises à son encontre devant les juridictions administratives dans les formes et délais ordinaires.

Ad article 24

L'article 24 vise à protéger le retenu contre tous abus de la part du personnel du Centre. Le fonctionnement du Centre étant basé sur le respect mutuel, tout membre du personnel irrespectueux ou violent à l'égard des retenus fera l'objet de sanctions disciplinaires et, si les faits constituent une infraction, de poursuites pénales. Lesdits membres du personnel devront toutefois pouvoir faire un usage modéré de la force pour assurer l'ordre et la sécurité du Centre et de ses occupants, dans la mesure du strict nécessaire. En cas d'usage de la force, un rapport détaillé écrit devra sans délai être communiqué au directeur.

Ad article 25

Des situations exceptionnelles comme une rébellion généralisée ou une prise d'otages ne pourront être désamorcées qu'avec les concours de la Police. Aussi l'article 25 prévoit-il que le directeur du Centre peut requérir l'aide de la Police grand-ducale conformément aux dispositions y relatives de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Ad article 26

Le Centre est dirigé par un directeur qui est le chef de l'administration et qui en assume l'autorité ainsi que la responsabilité administrative et hiérarchique. Il est assisté dans toutes ses tâches par un directeur adjoint qui le remplace en cas d'absence.

Tant le directeur que le directeur adjoint doivent remplir les conditions de formation prévues pour le recrutement des cadres supérieurs de l'administration. Ils disposent tous les deux de la qualité d'officier de police judiciaire ce qui leur permettra, d'une part, de rechercher et de constater les infractions commises dans l'enceinte du Centre et, d'autre part, de notifier aux retenus des mesures de placement ou des prolongations de mesures de placement conformément aux dispositions y relatives de la loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le paragraphe 2 y relatif s'inspire très largement de textes similaires récents en la matière dont notamment l'article 7 de la loi du 23 avril 2008 relative à la recherche et à la sanction des violations des droits des consommateurs.

Compte tenu des responsabilités qu'ils auront à assumer dans la gestion quotidienne du Centre qui pourra héberger jusqu'à 100 retenus et aux fins de leur assurer une certaine autorité hiérarchique sur le personnel du Centre qui, toutes carrières confondues, avoisinera à terme les 50 agents engagés sous

le statut de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat, il est proposé de créer deux nouvelles fonctions, en l'occurrence celles de directeur et directeur adjoint du Centre de rétention qui seront classées respectivement aux grades 17 et 16. L'article 33 ci-après modifie expressément à cet effet la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Ad article 27

Aux fins de pouvoir assumer ses missions en toute indépendance et dans les meilleures conditions possibles, le Centre, qui sera une administration distincte placée sous la tutelle du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, devra disposer d'un cadre du personnel aux profils très variés allant du psychologue au juriste en passant par le pédagogue, l'éducateur, le médecin, l'assistant social, etc. Le cadre du personnel comprendra des fonctionnaires des carrières inférieure, moyenne et supérieure et, dans les limites des crédits budgétaires et suivant les besoins du service, des employés et ouvriers de l'Etat ainsi que des fonctionnaires-stagiaires.

Il est rappelé dans ce contexte que la population séjournant au Centre peut être sujette à des fluctuations importantes notamment en cas d'arrivées ou de départs massifs dans un laps de temps réduit. Pour pouvoir faire face à ces fluctuations, le Centre devra pouvoir recourir à un pool de collaborateurs qui ne font pas partie du cadre du Centre mais qui sont rapidement disponibles pour pouvoir faire face à un surcroît de travail ponctuel. Aussi est-il envisagé de limiter l'engagement de personnel fixe au strict nécessaire et de recourir en cas de besoin à des personnes répondant à des critères prédéfinis sur base de contrats de droit privé rémunérés sur base horaire ou journalière. Cette façon de procéder présente l'avantage de ne pas gonfler inutilement le cadre du personnel qui serait partiellement désœuvré au cas où le Centre ne serait occupé qu'à un faible pourcentage de sa capacité totale.

Le problème de l'évaluation du nombre d'agents nécessaire à la bonne gestion du Centre se pose d'ailleurs principalement pour l'année d'ouverture de celui-ci. L'expérience et le taux d'occupation moyen détermineront en effet les ajustements qui s'imposent quant au nombre du personnel et à la qualification des agents du Centre.

Il importe encore de noter que le concept fonctionnel du Centre est basé pour partie sur le multiculturalisme qui sera difficilement réalisable en n'ayant recours qu'à des nationaux luxembourgeois. Les exemples étrangers ont clairement démontré la nécessité de disposer d'agents d'horizons culturels divers et si possible multilingues, la communication avec les retenus s'en trouvant largement facilitée. Il n'y a également pas lieu de perdre de vue que le Centre devra fonctionner 7 jours sur 7, 24 heures sur 24. Le besoin en „social workers“, qui constitueront l'épine dorsale du Centre dans la mesure où ils seront les interlocuteurs privilégiés des retenus, sera donc conséquent et il semble peu probable que le marché du travail purement luxembourgeois sera à même d'y répondre positivement. Il sera donc nécessaire de procéder ponctuellement à l'embauche de ressortissants de l'Union européenne.

Ad article 28

La formation tant initiale que continue des agents affectés au Centre est essentielle et garante du bon fonctionnement de celui-ci, notamment quant à l'encadrement des retenus. Aussi le directeur du Centre mettra-t-il sur pied un programme de formation continue, éventuellement en collaboration avec l'Institut national d'administration publique et l'Administration pénitentiaire qui offrent déjà actuellement un programme de formation spécifique adapté aux besoins des agents affectés aux différents centres pénitentiaires.

Ad article 29

Il est proposé d'accorder aux agents du Centre une prime de risque non pensionnable de 20 points indiciaires puisqu'ils seront en relation avec des retenus qui risquent d'avoir des réactions violentes soit envers lesdits agents, soit à l'égard d'autres retenus. Il importera alors aux agents du Centre d'assurer l'ordre ce qui constitue pour eux un risque majeur, étant entendu que même si les retenus ne sont pas des criminels de droit commun, il est largement admis que l'état psychique de personnes placées en rétention en raison d'une irrégularité administrative est autrement plus délicat et critique que celui de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement pour avoir commis des infractions relevant du domaine pénal. Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que le Centre disposera d'une unité spécifique réservée aux retenus au comportement dangereux ou violent dans laquelle les agents du Centre seront également appelés à intervenir.

Pour pouvoir faire face aux fluctuations de population auxquelles le Centre risque d'être confronté, ses agents seront appelés, toutes carrières confondues, à participer à un système de garde, dont le plan sera établi par le directeur, qui assurera qu'en cas de nécessité les agents de garde pourront être rappelés pour prêter main-forte à leurs collègues de service au Centre. Une situation justifiant le rappel du personnel de garde peut par exemple se présenter en cas d'afflux ou de départs massifs de retenus voire en cas d'émeute ou d'autres incidents de ce genre. Les agents concernés soumis à astreinte à domicile bénéficieront soit d'un congé de compensation, soit d'une indemnité conformément aux dispositions applicables en matière d'astreinte à domicile.

Ad article 30

Comme la loi du ... décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 ne prévoit pas d'engagements au profit du Centre de rétention, l'article 30 autorise le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions à engager, par dépassement des limites fixées dans la prédite loi, dix-neuf fonctionnaires et neuf employés de l'Etat ainsi qu'un ouvrier pour les besoins du Centre.

Ad article 31

L'article 31 autorise le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions à conclure avec des professionnels de la santé des conventions aux fins d'assurer aux personnes faisant l'objet d'un placement au Centre de rétention un suivi médical professionnel. Ces conventions pourront être conclues soit avec des professionnels établis à leur compte, soit avec des établissements de santé publics ou privés.

Ad article 32

Il est proposé de faire bénéficier le personnel du Centre des mêmes avantages que ceux accordés aux agents des établissements pénitentiaires, en l'occurrence la gratuité médicale qui consiste en la prise en charge de l'intégralité de la part assurée des cotisations dues au titre de l'assurance maladie par l'employeur. A cette fin, l'énumération figurant au troisième tiret de l'alinéa 1 de l'article 32 du Code de la sécurité sociale est complétée par l'adjonction du personnel du Centre de rétention.

Ad article 33

L'article 33 apporte à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat les modifications qui s'imposent à la suite de la création à l'endroit de l'article 26 des fonctions de directeur et de directeur adjoint du Centre de rétention.

Ad article 34

Compte tenu de l'ampleur de l'intitulé du projet de loi, il se recommande de prévoir l'emploi d'un intitulé de citation abrégé.

*

EXPOSE DES MOTIFS

La déclaration gouvernementale du 4 août 2004 retient en matière d'asile et d'immigration, d'une part, que „les personnes en fin de procédure d'asile et auxquelles le statut de réfugié n'a pas été accordé devront quitter le territoire luxembourgeois. Afin d'encourager les retours volontaires de personnes en fin de procédure ... des sanctions seront introduites“ et, d'autre part, que „le Gouvernement luttera énergiquement contre l'immigration illégale“. Ladite déclaration gouvernementale précise encore qu'aux fins de rencontrer les objectifs fixés, „un centre séparé pour étrangers en situation irrégulière sera construit“.

La construction de ce „centre séparé“ a été autorisée par la loi du 24 août 2007 relative à la construction d'un Centre de Rétention. Le Centre est, au voeu de l'exposé des motifs du projet de loi No 5654 devenu la loi précitée, destiné à servir d'établissement approprié au sens de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère (loi abrogée et remplacée par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration), ainsi que de structure fermée au sens de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection aux fins d'accueillir d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fon-

damentaux et de leur dignité les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement prise en application des prédites lois. Le Centre accueillera donc deux populations distinctes, en l'occurrence les étrangers qui lors d'un contrôle de police sont détectés comme étant en séjour irrégulier au pays ou qui sont connus pour être en séjour irrégulier au pays ainsi que les demandeurs d'asile qui soit sont placés afin de ne pas compromettre leur transfert dans l'Etat membre de l'Union européenne responsable du traitement de la demande (règlement Dublin II), soit sont déboutés de leur demande d'asile et refusent de quitter le Luxembourg moyennant assistance du Gouvernement et doivent donc être éloignés par les forces de l'ordre.

Il est rappelé dans ce contexte que les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement ne sont pas des criminels de droit commun mais que leur situation administrative irrégulière au sens des dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière appelle leur éloignement du territoire national. Il importe dès lors de créer pour les personnes concernées une structure de séjour spécifique et distincte dont le régime de rétention sera nettement allégé par rapport au régime de détention classique.

En agissant de la sorte, le Gouvernement rencontre par ailleurs les critiques répétées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe ainsi que la jurisprudence de la Cour administrative qui dans son arrêt du 16 mars 2006 (rôle No 21089C) arrive à la conclusion que „la mise en place d'une structure adéquate et séparée du Centre pénitentiaire est plus que recommandée“.

Le présent projet de loi entend créer une administration sous la dénomination de „Centre de rétention“ aux fins d'établir, d'une part, le statut du futur Centre et de son personnel et, d'autre part, le régime de rétention dont les modalités pratiques d'exécution seront reléguées à un règlement grand-ducal. Dans son avis du 6 mars 2007 sur le projet de loi relatif à la construction d'un centre de rétention (doc. parl. No 5654¹), le Conseil d'Etat admettait en effet, à défaut de précisions sur la question du cadre légal relatif à l'organisation des structures de gestion du Centre dans le cadre du projet de loi lui soumis, qu'il se verrait saisir en temps opportun d'un projet de loi-cadre du service administratif à mettre en place.

Le projet de loi vise par ailleurs à implémenter d'ores et déjà certaines des obligations qui découlent du chapitre IV relatif à la rétention à des fins d'éloignement de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (2005/0167 (COD)). Ladite proposition de directive, qui commande que la rétention s'effectue en principe dans un centre spécial et qui fixe une série de droits dont bénéficient les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement, fait suite aux recommandations du Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 de mettre en place „une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes afin que les personnes concernées soient rapatriées de façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité“ et se réfère explicitement aux vingt principes directeurs sur le retour forcé adoptés le 4 mai 2005 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui trouvent eux-mêmes leur origine dans la Recommandation 1547 (2002) de l'Assemblée parlementaire dudit Conseil de l'Europe.

Le projet de loi s'inspire très largement des normes et recommandations dont question et assure aux personnes faisant l'objet d'une mesure de rétention un traitement respectueux des droits de l'homme et de la dignité humaine. Il porte par ailleurs une attention toute particulière aux mineurs, accompagnés ou non, pour lesquels le précepte de „l'intérêt supérieur de l'enfant“ tel que défini dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant commande un séjour au Centre le moins long possible.

Les droits et devoirs des retenus garantissent également à tous les concernés un traitement égalitaire en bannissant toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

*

Le concept humaniste qui prévaudra au Centre s'inspire très largement de l'expérience faite depuis une dizaine d'années dans certains pays européens dont la Finlande, la Suède et certains cantons suisses.

Le facteur essentiel qui devra impérativement être respecté au futur Centre de rétention est celui de considérer les personnes placées dans son enceinte comme étant tout à fait „normales“. Cependant, le fait que lesdites personnes soient qualifiées de „retenus“ et soient privées de leur liberté sans être prévenues d'un crime ou sans avoir été condamnées pour avoir commis une infraction soulève un certain nombre de problèmes non seulement juridiques mais aussi et surtout d'ordre psychologique, émotionnel, relationnel et psychosomatique. Le caractère hétérogène et multiculturel de la population en question et sa fluctuation constante amplifient davantage la difficulté et le défi d'un encadrement médico-psychosocial professionnel approprié.

Comme le mentionne à juste titre l'UNHCR: „Toute personne contrainte d'abandonner sa maison, son pays et souvent des êtres chers, subit un traumatisme profond. Et lorsque l'exil et la séparation durent de longues années, c'est une terrible épreuve physique et psychologique“. A cet état de vulnérabilité de l'immigrant s'ajoute un double traumatisme que Cécile Rousseau décrit comme suit: „Le premier traumatisme qui est vécu par les réfugiés dans leur pays d'origine provient souvent de la volonté de destruction de ce qu'ils sont ou de ce qu'ils représentent comme groupe; le deuxième vient du déni de ce qu'ils ont vécu par le pays hôte et qui se traduit soit par une banalisation de leur expérience soit par un discours sur les faux réfugiés et les mensonges. Les réfugiés deviennent alors les seuls auteurs de l'histoire d'horreur qu'ils portent: l'absurdité et le non-sens règnent.“.

Les observations suivantes d'Anne-Marie Bellemare décrivent les effets de ce traumatisme et facilitent la compréhension du type d'assistance dont les retenus ont besoin. Elle remarque qu'un nombre important de retenus qu'elle a rencontrés dans le Centre de prévention de l'immigration au Canada souffrent de somation, de troubles du sommeil, de perte d'appétit, de stress et d'anxiété aiguë, de perte d'estime de soi, de confusion, d'hallucinations, d'isolement, de changement d'humeur, d'agressivité, de désintéressement, de peur du rejet et d'idéations suicidaires. Dans ce contexte, les conseils des experts de renommée internationale se rejoignent tous quand ils affirment la nécessité d'assurer et de développer l'encadrement psychosocial et multidisciplinaire des retenus.

L'approche interculturelle qui est définie par Cohen-Emérique (1980, 1993, 2000) comme un processus d'aide qui repose d'abord et avant tout sur le respect de la personne, de sa vision du monde, de ses valeurs et de ses besoins influencera sensiblement le travail au Centre de rétention. Ainsi, l'approche préconisée poursuit un double objectif: d'une part, prendre en compte à différents niveaux la diversité culturelle de tous les acteurs et, d'autre part, initier et promouvoir une meilleure formation pour le personnel du Centre, indispensable pour assurer le dialogue interculturel qui devra nécessairement se créer. Ce double objectif s'inscrit dans un processus de prise de conscience de l'autre qui se construit en trois étapes: la décentration, la découverte du cadre de référence de l'autre ainsi que la médiation et négociation culturelles.

*

La loi en projet vise à doter le Centre de son propre cadre du personnel. Il apparaît en effet indispensable de séparer strictement l'étape du séjour au Centre de celles que sont la décision de placement d'une personne en séjour irrégulier et son rapatriement vers son pays d'origine ou de provenance. Cette séparation facilitera le travail psychologique effectué dans l'optique de la préparation au retour en ce que les personnes visées seront plus enclin à faire confiance à des interlocuteurs qui ne font pas partie de l'administration ou du service ayant pris à leur égard une décision de placement en vue de leur éloignement du territoire luxembourgeois.

Il est rappelé dans ce contexte que les préceptes régissant le Centre sont ceux de l'humanisme et du respect mutuel entre les retenus et le personnel. Aux fins de pouvoir oeuvrer utilement et efficacement dans l'intérêt des retenus et dans le respect de ces préceptes, il est essentiel de pouvoir recourir à des spécialistes empreints de ces qualités. Il est également primordial d'assurer aux retenus un suivi pluridisciplinaire, de sorte que le cadre du personnel du Centre sera composé de spécialistes de divers horizons.

Les exemples suédois et finlandais montrent l'importance de disposer d'un personnel multilingue et d'origines ethniques et culturelles diverses pour encadrer les retenus et les assister dans leurs préoccupations quotidiennes. Ainsi en Suède par exemple, le personnel affecté au Centre de Märsta maîtrise-t-il pas moins de 37 langues, ce qui facilite nettement la communication. Ces mêmes exemples montrent également la nécessité de pouvoir recourir à un personnel en nombre suffisant pour pouvoir assurer un encadrement psychosocial digne de ce nom. Un intérêt tout particulier doit également être

porté à la formation initiale et continue des agents du Centre. Aussi la direction mettra-t-elle sur pied un programme de formation auquel devront satisfaire tous les membres du personnel.

Pour ce qui est du personnel du Centre, il sera pour partie composé de fonctionnaires et d'employés de l'Etat des carrières supérieure, moyenne et inférieure engagés à temps plein ou partiel. Pour épauler ce noyau fixe en cas d'afflux massif, il est envisagé de puiser dans un pool de personnes spécialement formées qui, en cas de nécessité, seront engagées par les responsables du Centre sur base d'un contrat de droit privé à durée déterminée. Il ne faut en effet pas perdre de vue que le nombre des personnes placées au Centre peut très fortement varier du jour au lendemain. Le personnel d'encadrement devra donc également pouvoir suivre cette évolution.

En ce qui concerne plus particulièrement les employés à engager pour les besoins du Centre, il semble pour le moins improbable que le marché du travail national soit à même de fournir des candidats de nationalité luxembourgeoise rencontrant le profil requis en nombre suffisant. Aussi sera-t-il indispensable voire primordial de pouvoir recourir en cas de nécessité de service à des ressortissants de pays membres de l'Union européenne.

Il est à noter par ailleurs que certains services comme la restauration, l'entretien technique et le nettoyage voire une partie de la surveillance seront confiés à des entreprises de droit privé par le biais de marchés publics.

*

Le Centre de rétention constituera dans le cadre général de la procédure d'immigration une étape nécessaire en vue de l'éloignement des personnes en situation irrégulière sur le territoire luxembourgeois. Les retenus y placés bénéficieront d'un encadrement psychosocial individualisé qui, au stade actuel, n'a pas d'équivalent dans la procédure d'immigration ou d'asile. Il est pour le moins étonnant de constater que ce ne sera que quelques jours ou semaines avant son départ que le retenu bénéficiera de l'encadrement dont il devrait bénéficier dès son premier contact avec les autorités en charge de l'immigration.

La situation actuelle n'est guère satisfaisante mais découle pour partie du saucissonnage de la procédure et de la multitude d'intervenants qui en résulte. Une procédure cohérente permettant une prise en charge coordonnée des personnes concernées appellerait une autorité unique en charge de tous les aspects du problème, de la réception de l'étranger, à son départ volontaire ou forcé voire au suivi de son intégration, en passant par l'encadrement en cours de procédure. Cette approche prédomine dans les pays nordiques comme par exemple en Suède où le „Migrationsverket“ est l'autorité compétente pour tout ce qui a trait à l'immigration.

*

FICHE FINANCIERE

Récapitulatif des coûts de consommation et d'entretien annuels

Conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999
sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

Frais de consommation	130.930
Energie thermique	30.475
Energie électrique	85.675
Eau	9.500
Canalisation	5.280
Frais d'entretien et de maintenance	372.300
Installations techniques	67.550
Bâtiment	304.750
Frais de fonctionnement	4.510.000
Traitements des agents de l'Etat	1.900.000
Gardiennage	1.000.000
Nettoyage	120.000
Restauration	675.000
Frais postaux et téléphoniques	50.000
Pécule des retenus	180.000
Rémunération menus travaux effectués par retenus	30.000
Produits d'entretien, d'hygiène et de nettoyage	60.000
Habillement, linge, couchage pour retenus	40.000
Médecin et pharmacie	210.000
Frais de bureau	40.000
Frais d'encadrement des retenus	120.000
Frais de route et de séjour	5.000
Location et entretien installations de télécommunications et équipements informatiques	80.000
TOTAL	5.013.230 euros

Service Central des Imprimés de l'Etat

5947/01

N° 5947¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(10.2.2009)

Par dépêche du 30 octobre 2008, Monsieur le Ministre des affaires étrangères et de l'immigration a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi se propose d'établir le cadre légal en vue de l'organisation d'un Centre de rétention pour accueillir et héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement prise sur la base soit de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration soit de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile, en attendant „de les préparer à leur éloignement vers leur pays d'origine ou leur pays de provenance“. Le projet comporte en somme deux volets ayant trait l'un à l'organisation structurelle et fonctionnelle du Centre et l'autre à la définition du cadre de son personnel.

Après l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 2007 relative à la construction d'un Centre de rétention, il était devenu inévitable de légiférer rapidement pour préciser l'organisation de ce Centre.

Le projet de loi établit un certain nombre de restrictions concernant la liberté de circulation. Le texte soumet les personnes retenues au Centre de rétention à des contraintes particulières.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rend attentif au fait que les mesures particulières à prévoir doivent éviter toutes entraves juridiques et administratives risquant d'encourir les critiques des instances internationales ou d'être considérées par les juridictions nationales comme atteintes aux droits fondamentaux. La Chambre tient à renvoyer notamment à l'article 111 de notre Constitution, qui dispose que „tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi“.

Toutes les mesures restrictives des droits fondamentaux doivent donc répondre aux critères de leur nécessité et de la proportionnalité par rapport au but poursuivi.

*

2. EXAMEN DU TEXTE*Intitulé*

Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur le statut unique, les termes „Code des assurances sociales“ figurant à l'intitulé du projet sont à remplacer par la dénomination „Code de la sécurité sociale“.

Article 1er

Cet article définit, dans son premier paragraphe, la mission du Centre de rétention en se référant aux personnes qu'il est destiné à accueillir et à héberger. Les termes entre parenthèses, à savoir „*ci-après le Centre*“ et „*ci-après les retenus*“, sont à intégrer dans le texte, avec remplacement des parenthèses par des virgules, par les termes de respectivement „ , *désigné ci-après par le Centre,*“ et „ , *désignées ci-après par les retenus,*“. Il faudrait dans la suite employer toujours le pluriel pour „*les retenus*“. Pour le reste, ce paragraphe n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe (2) précise que le Centre est placé „*sous la tutelle*“ du ministre ayant l'immigration dans ses attributions. La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate d'abord que le Centre est organisé en tant qu'une administration publique qui n'a pas de personnalité juridique, mais qui est placée sous l'autorité directe du ministre compétent. Il se distingue à cet égard des établissements pénitentiaires qui sont placés sous la hiérarchie d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

Le Centre n'est pas un établissement autonome comparable à un établissement public. Il n'est donc pas indiqué de prévoir qu'il est placé „*sous la tutelle*“ d'un ministre. Du point de vue juridique, le terme de „*tutelle*“ est donc inapproprié. La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose en conséquence le texte suivant pour le paragraphe (2):

„Le Centre est placé sous l'autorité hiérarchique du ministre ayant l'immigration dans ses attributions.“

La Chambre est d'avis qu'il échet d'employer les mêmes termes pour définir la dépendance d'une administration du pouvoir central ou pour préciser la relation entre l'administration et le ministre compétent. Elle renvoie à cet égard notamment à l'article 1er de la loi modifiée du 25 avril 1974 portant institution d'une inspection générale de la sécurité sociale.

Article 2

Au paragraphe (2), il est préférable de ne pas mêler la mesure de la rétention en tant que mesure de protection avec celle d'une sanction disciplinaire. Ce paragraphe peut être rédigé comme suit:

„Le directeur peut ordonner la rétention isolée pour assurer la protection soit d'un, de plusieurs ou de tous les retenus, soit du personnel du Centre, soit de tiers. Il peut également prononcer la rétention isolée à titre de sanction disciplinaire à l'égard des retenus.“

Article 3

Il convient d'utiliser le pluriel pour désigner „*les retenus*“.

Le texte très général et vague visant au paragraphe (2) la restriction de l'exercice des droits des retenus ne répond pas aux exigences de précision permettant aux retenus et, en cas de litige, aux juridictions, d'apprécier la justesse des décisions restrictives de liberté ou de circulation.

Articles 4 et 5

Les retenus ne peuvent évidemment respecter les dispositions légales et réglementaires que dans la mesure où celles-ci sont portées à leur connaissance. Il faudrait donc partout prévoir que ces dispositions leur sont communiquées dans une langue qu'ils comprennent. Il en est de même des ordres ou instructions émanant des responsables du Centre.

Article 6

Au paragraphe (1), les termes „*bénéficiant de mesures*“ sont à remplacer par les termes „*comportant des mesures*“.

Le paragraphe (2) mérite d'être reformulé en y incluant la possibilité de tenir compte, en dehors du sexe et des relations familiales, d'autres critères pour héberger un retenu dans telle unité plutôt que dans telle autre. Le texte suivant peut le cas échéant convenir:

„L'hébergement des retenus dans les unités séparées se fait en tenant compte notamment du sexe, de la situation familiale et d'autres critères à préciser par règlement grand-ducal.“

Article 7

Au paragraphe (1), l'agencement de la phrase fait croire que c'est un membre du personnel qui a aménagé le local destiné à accueillir les retenus. Il convient de reformuler ce paragraphe. La Chambre propose le texte suivant:

„Lors de leur première arrivée au Centre, les retenus sont accueillis par un membre du personnel dans un local spécifiquement aménagé à cette fin. Après leur identification, les retenus reçoivent des explications sur les motifs de leur rétention et sur les modalités générales du régime de rétention, le tout, le cas échéant, en présence d'un interprète.“

Au paragraphe (2), la qualification des organisations non gouvernementales par les termes „*oeuvrant en la matière*“ ne paraît pas suffisante. Il faut par ailleurs s'assurer que les organisations veulent bien collaborer avec le Centre de rétention. La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose le texte suivant:

„Les retenus se voient remettre ... et une liste des organisations non gouvernementales, établie par le ministre compétent qui s'est assuré que les organisations travaillent dans l'intérêt des retenus et qu'elles respectent les dispositions légales et réglementaires concernant le fonctionnement du Centre de rétention.“

La dernière phrase, qui introduit un droit distinct de ce qui est prévu au paragraphe (2), devrait faire l'objet d'un paragraphe (3).

Article 8

Sans observations.

Article 9

L'examen médical est indispensable et doit, pour des raisons de sécurité des autres retenus, être effectué avant que les retenus, nouveaux arrivés, ne soient mis en contact avec les autres personnes du Centre, que ce soient les retenus ou le personnel.

Article 10

Le paragraphe (2) manque de clarté. Il peut gagner en précision avec une meilleure structuration. Par ailleurs, le texte ne se prononce pas sur la question de savoir si les objets, pris en garde par la direction du Centre, sont remis aux retenus au moment de la sortie ou de l'éloignement du territoire. Ce paragraphe peut être rédigé comme suit:

„Le directeur prend en garde:

- les armes prohibées et des objets dangereux;*
- les objets pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité ou à la santé des retenus ou du personnel;*
- les objets pouvant servir à une évasion ou perturber sérieusement l'ordre intérieur.*

Un procès-verbal énumérant les objets mis en garde est établi, daté et signé par le retenu et un membre du personnel.

Les objets mis en garde, sauf les objets et armes prohibées, sont restitués aux retenus au moment de leur sortie du Centre.“

Article 11

La Chambre propose pour le paragraphe (1) le texte suivant:

„L'argent du retenu est placé en dépôt auprès du Centre contre récépissé daté et signé par le retenu et le directeur ou son représentant désigné à cette fin.“

Article 12

Au paragraphe (1), la deuxième phrase est mal rédigée. En plus, elle abandonne au directeur le soin de fixer des conditions relatives à l'exécution de la loi. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il ne revient pas à un chef d'administration de fixer des conditions pour l'exécution d'une mesure prévue par la loi. Il appartient toujours au Grand-Duc, aux termes de l'article 36 de la Constitution, de prendre les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

En outre, comme toute personne exerçant une activité rémunérée doit obligatoirement être affiliée à la sécurité sociale, il y a lieu de compléter le texte par une disposition prévoyant que les retenus sont soumis, le cas échéant, à la sécurité sociale luxembourgeoise.

Le paragraphe (1) pourrait donc être libellé comme suit:

„(1) Les retenus ne peuvent être soumis à aucune obligation de travail. Toutefois, ils peuvent effectuer, le cas échéant, de menus travaux d’entretien au Centre de rétention et dans les alentours. La rémunération horaire des travaux effectués par les retenus correspond au salaire social minimum prévu à l’article L. 221-1 du Code du Travail, déduction faite des cotisations dues en matière de sécurité sociale.“

Finalement, il faudra préciser dans le texte que, nonobstant l’accomplissement de certaines tâches à l’intérieur du Centre de rétention, il n’existe aucun contrat de travail entre les retenus et le Centre.

Articles 13 et 14

Sans observations.

Article 15

Le texte du paragraphe (5) doit être réagencé en tenant compte du texte proposé pour l’article 10, paragraphe (2).

Articles 16 et 17

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que le directeur ne peut prendre ses décisions que dans le cadre des dispositions légales et réglementaires. Il ne peut fixer des règles générales équivalentes à des règlements d’exécution de la loi. S’il s’avère nécessaire d’établir des règles sur le fonctionnement interne du Centre, il y a lieu d’établir un règlement d’ordre intérieur à approuver par le ministre dans la limite de ses compétences particulières.

Articles 18 et 19

Sans observations.

Article 20

Faut-il pousser le détail de la loi jusqu’à prévoir la périodicité des repas journaliers et le régime alimentaire?

Ce texte trouverait mieux sa place dans un règlement d’ordre interne.

Articles 21 et 22

Ces deux articles ont trait aux sanctions disciplinaires. Ces mesures n’appellent pas d’observations, sauf le paragraphe (8) de l’article 22, qui doit préciser la juridiction à saisir. Comme la sanction disciplinaire constitue une décision administrative, le recours est à exercer devant les juridictions administratives. Il y a lieu de préciser s’il s’agit d’un recours en annulation ou en réformation. S’agissant d’une matière qui touche à la restriction de la liberté des personnes concernées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d’avis qu’il faut réserver un recours en réformation en cette matière.

Le texte suivant pourrait convenir:

„(8) Les décisions du directeur en matière disciplinaire sont susceptibles d’un recours en réformation devant les juridictions administratives.“

Article 23

Au paragraphe (2), la dernière phrase, prévoyant qu’une plainte *„peut être adressée à toute autorité compétente“*, n’est pas très satisfaisante. La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de désigner dans la loi l’autorité qui peut être saisie par les retenus qui se plaignent au sujet des conditions de rétention. Une autorité toute désignée pour recevoir ces plaintes est le médiateur. Alors pourquoi ne pas lui donner compétence en cette matière et le désigner dans la loi!

Articles 24 et 25

Sans observations.

Article 26

Cet article détermine notamment les compétences et les qualifications du directeur et du directeur adjoint.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il y a lieu de supprimer la première phrase du paragraphe (2).

En effet, le directeur et le directeur adjoint se voient accorder par ce texte des compétences d'officier de police judiciaire dans un domaine spécifique très restreint. Or, il n'est pas indiqué de multiplier les officiers de police judiciaire pour des domaines ou des matières spécifiques.

Par ailleurs, les deux fonctionnaires sont appelés à diriger le Centre de rétention. Une des premières missions leur confiées consiste à créer un climat de confiance et de respect mutuel. En vue des conflits et de litiges et surtout de procès devant les juridictions, il n'est pas indiqué d'attribuer à des personnes qui y sont directement impliquées des compétences allant jusqu'à dresser des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire ou même jusqu'à inscription de faux.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il convient de ne pas investir les responsables du Centre de rétention de ces compétences redoutables dans l'exercice de leurs fonctions dirigeantes.

Article 27

Constatant que le cadre du personnel prévu comporte, entre autres, des psychologues, et afin de parer à toute éventualité, la Chambre recommande de compléter ledit cadre du personnel par l'ajout de la carrière de l'infirmier psychiatrique.

Article 28

S'agissant de l'exécution d'un texte législatif, le contenu de la formation continue ne peut pas être fixé par le directeur, mais il doit l'être par un règlement grand-ducal et, le cas échéant, par un règlement ministériel à prendre dans le respect de l'article 76, alinéa 2 de la Constitution.

Article 29

Alors que le texte de cet article se limite à prévoir une prime de risque au profit du personnel et à régler la question de la compensation de l'astreinte à domicile, le tout sous l'intitulé anodin de „*Dispositions budgétaires et financières*“, le commentaire va beaucoup plus loin puisqu'il y est affirmé que les agents du Centre „*seront appelés, toutes carrières confondues, à participer à un système de garde, dont le plan sera établi par le directeur*“.

Par ailleurs, il est question d'„*agents de garde*“ au même commentaire alors qu'une telle carrière n'est pas prévue au cadre du personnel.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la question d'un tel „*système de garde*“ – en présence surtout d'une unité „*bénéficiant de mesures de sécurité et de surveillance accrues spécifiquement réservée aux retenus ayant un comportement à risque*“ [art. 6 (1)] – est trop importante pour n'être traitée qu'au seul commentaire des articles, et elle demande en conséquence de régler les questions de sécurité et de garde dans un chapitre à part.

Article 30

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le texte doit préciser l'article de la loi budgétaire de 2009 pour arrêter, le cas échéant, les effectifs nouveaux que le gouvernement est autorisé à engager pour 2009.

Par ailleurs, étant donné qu'il s'agit d'une disposition modificative de la loi budgétaire, il serait préférable d'insérer cet article à la suite de l'article 33.

Articles 31 à 34

Sans observations.

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 février 2009.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5947/02

N° 5947²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

- 1. le Code de la sécurité sociale,**
- 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

**AVIS DU COLLECTIF REFUGIES LUXEMBOURGEOIS
(LFR)**

(19.3.2009)

Le présent avis découle de la pratique des visiteurs des associations membres du LFR qui assurent depuis janvier 2007 des permanences bihebdomadaires dans le bloc réservé à la rétention au P2 de la prison de Schrassig.

*

REMARQUES INTRODUCTIVES

Le LFR salue la volonté du gouvernement de légiférer quant au fonctionnement du Centre de rétention, comme nous l'avons souhaité dans notre avis sur le projet de loi No 5654 concernant la construction de ce Centre.

Le LFR revient à la question de la capacité du Centre. Même si celle-ci a été réduite de 100 à 80 places par rapport au projet initial, il est permis de se demander quelles nouvelles catégories de personnes pourraient y être placées, étant donné que l'occupation actuelle du P2 à Schrassig tourne autour de 20 personnes.

Le LFR souscrit entièrement à l'opinion exprimée dans le paragraphe suivant de **l'avis d'avril 2007 de la Commission consultative des droits de l'homme** sur le projet de loi No 5654 relatif à la création d'un Centre de Rétention:

„La CCDH estime par conséquent qu'il ne faudrait recourir à la rétention administrative que dans les seuls cas de risque sérieux de se soustraire à la mesure d'éloignement ultérieure, ce risque devant être corroboré par des éléments objectifs se dégageant du comportement antérieur de la personne concernée. Il conviendrait par ailleurs de privilégier des alternatives moins restrictives de liberté à la rétention, telles que l'assignation à résidence ou d'autres formes de contrôle ou de suivi.“

C'est également en ce sens qu'il faut comprendre l'article 14(1) de la proposition de directive „retour“ (Bruxelles, 1.9.2005, COM (2005) 391 final), et la Recommandation 1547 du Conseil de l'Europe (22 janvier 2002, § 13(v)e), qui incite les Etats membres à *„garantir, sous contrôle régulier du juge, la stricte nécessité et la proportionnalité du placement et du maintien en détention pour l'exécution de l'éloignement, et de fixer le durée de la détention à un maximum d'un mois.“*

Le LFR salue l'accent qui est mis, dès l'article 1er du projet de loi, sur le respect de la **dignité humaine** des personnes placées en rétention, et la référence constante à leurs droits fondamentaux. Il nous paraît important que soient rajoutés les 2 principes: **„dans le respect de la dignité humaine, en dernier recours et pour la durée la plus brève possible“.**

La privation de liberté est une mesure grave qui affecte profondément les personnes qui en font l'objet. Elle implique nécessairement et automatiquement de grandes restrictions dans la jouissance d'un certain nombre des droits fondamentaux de la personne tels que droit à la liberté de circulation, droit à la vie privée, droit au travail, etc. Elle comporte des dangers évidents en ce qu'elle confine dans un espace limité et impossible à cloisonner parfaitement, des personnes vulnérables et des personnes qui pourraient présenter des risques pour la sécurité. Elle est d'autant plus insupportable que les personnes concernées ne sont coupables d'aucune infraction si ce n'est de se trouver dépourvues d'autorisation légale de séjour. La rétention doit donc être évitée dans toute la mesure du possible.

Le projet de loi et les explications données par les collaborateurs du Ministre au LFR font ressortir une approche que nous saluons. Ceci particulièrement quant à la durée de séjour au CR qui devrait être minimale. De même le souci de préparer les retenus à leur départ/retour n'est pas sans intérêt. Dans la pratique elle risque néanmoins de se heurter à l'impossibilité de prévoir le jour de l'éloignement. Une certaine tension nous semble dès lors s'installer entre la volonté d'un séjour le plus court possible et une préparation au retour, alors que la date de celui-ci peut tomber d'un jour à l'autre.

Le LFR est conscient des nouvelles attributions qui doivent être confiées à l'Ombudsman dans le cadre de la ratification prévue par le Luxembourg du Protocole facultatif à la Convention contre la torture, et qui lui donneront de nouveaux pouvoirs de regard et de contrôle sur les lieux privatifs de liberté, dont le Centre de rétention.

Avis

Etant donné que le projet de loi introduit par six fois un recours à un règlement grand-ducal, le Collectif réfugiés demande instamment au gouvernement de **produire les textes des règlements grand-ducaux correspondants avant le vote** du projet de loi à la Chambre des députés.

Le LFR s'inquiète au plus haut point de la possibilité prévue à l'article 119 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'Immigration **de maintenir des personnes dans la zone d'attente située dans l'aéroport** (Article 119 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'Immigration) en dehors de tout contrôle extérieur. Nous regrettons dans ce même ordre d'idées que l'accès à cette zone ait été refusé aux associations membres du LFR.

*

LES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 5

Le **règlement grand-ducal** qui doit fixer les modalités pratiques du fonctionnement du Centre n'est pas connu. Il manque donc des éléments essentiels pour exprimer un avis informé sur le futur Centre.

Article 6

(2) Des personnes vivant habituellement en **couple** pourraient se trouver séparées si elles n'ont pas fait de démarche pour légaliser leur partenariat ou se marier ou, comme il arrive fréquemment, si elles se sont trouvées dans l'impossibilité de le faire pour des raisons administratives.

En tout état de cause, **le LFR est catégoriquement opposé à la mise en rétention d'enfants mineurs** – qu'ils soient accompagnés ou non.

(3) Si le placement de **mineurs en rétention** devait être envisagé, il devrait rester dans tous les cas une mesure de dernier recours, qu'il faudrait s'efforcer d'éviter à tout prix, étant donné les risques de traumatismes psychologiques. Il nous paraît nécessaire de rajouter dans le texte du projet de loi que, dans toute décision, „*l'intérêt supérieur de l'enfant*“ doit être pris en considération de manière prioritaire, comme l'exige la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (Article 3 (1) de la Convention). Qu'en est-il des mineurs non accompagnés? Est-il exclu de les placer en rétention? Le projet de loi est muet sur ce point. Cet aspect doit être clarifié dans le texte.

Article 7

Il faut rédiger un **guide par écrit**, traduit dans les langues les plus utiles. Un interprète correspondant à chacune des langues usuelles devra pouvoir être mobilisé rapidement en cas d'arrivée de personnes ne parlant aucune des langues officielles du pays.

A l'exemple de ce qui se fait ailleurs, le LFR préconise une information dès l'arrivée au Centre de rétention, par exemple par la **projection d'un DVD** expliquant le fonctionnement du Centre, ainsi que les manières plus ou moins forcées utilisées pour un retour au pays d'origine, au moyen d'explications visuelles et dans une langue comprise par le retenu. Toute information qui est fournie réduit le stress en améliorant la transparence.

Nous regrettons que le rôle des ONG au centre de rétention n'ait pas été abordé dans le texte du projet de loi. Par contre, nous notons la volonté des concepteurs de confier aux ONG un rôle de contrôleur („Le Jeudi“ 27 novembre 2008), volonté exprimée à nouveau lors de leur entrevue avec le LFR le 4 décembre 2008.

L'expérience acquise lors des permanences effectuées par des membres du LFR en rétention met en évidence l'utilité de ces permanences et en même temps leurs limites dans la forme actuelle. Les permanences telles qu'elles sont actuellement assurées par des associations du LFR au CPL ne sauraient répondre pleinement aux besoins dans le nouveau centre de rétention en matière d'assistance, de conseil et d'appui.

Nous nous référons au dispositif français qui prévoit dans le décret du 17 juillet 2001 (2001-635 – article 57) „un local du centre est mis de façon permanente à la disposition des personnes qui ont reçu du représentant du gouvernement l'habilitation (requisite).“

Voici comment la CIMADE, ONG habilitée par le gouvernement français à assurer des permanences dans les centres de rétention, décrit son rôle (extrait du Rapport 2007 – Centres et locaux de rétention administrative, éditorial:) „Nous tentons chaque jour de répondre à leurs questions, de leur apporter les informations sur leur situation juridique et de les aider à faire valoir leurs droits: rédiger un recours, un appel, une demande d'asile ou simplement permettre un contact avec la famille, les proches, les soutiens. Notre rôle est avant tout d'être avec eux dans ces moments de privation de liberté, de souffrance, d'angoisse, mais aussi d'espérance ou de colère (...). Seuls représentants de la société civile dans les centres de rétention nous avons également la responsabilité de témoigner de la réalité que nous observons. Parce que le respect des droits et de la dignité des migrants et des personnes privées de liberté est une question de société, parce que c'est à cette aune que se mesure l'état d'une démocratie, il est essentiel que les conditions matérielles de rétention des étrangers comme les conditions dans lesquelles ils peuvent ou non exercer leurs droits soient publiques.“

Par ailleurs le gouvernement français accorde par convention des moyens financiers à la CIMADE pour embaucher du personnel à cet effet. C'est ainsi que pour un centre de 60 à 70 personnes, 3 postes à plein temps sont payées à l'ONG.

A l'exemple de la France donc, où la CIMADE exerce depuis 1985 une mission d'accompagnement à l'intérieur des centres de rétention, le LFR préconise la mise en place d'une **permanence journalière** (3 personnes à raison de 40 h par semaine, 5 jours par semaine) dont le mode de fonctionnement et le financement seront réglementés par une convention entre le Ministère et une ou plusieurs ONG. Le LFR demande donc au gouvernement de mettre à disposition un financement pour une telle présence et lance un appel à projet parmi les ONG dont le rôle sera celui d'assistance, de conseil et d'appui aux retenus.

Article 10

(3) Les documents d'identité et les objets de valeur appartenant au retenu doivent lui être restitués au moment de sa sortie du Centre, de son éloignement du territoire ou, en cas de retour accompagné, lors de son arrivée dans son pays d'origine ou de provenance. Même les retenus qui ne feront l'objet ni d'un éloignement du territoire, ni d'un retour accompagné, ont le droit de récupérer leurs **documents d'identité et objets de valeur** en quittant le Centre.

Tous les documents et objets de valeur, dont ceux encore en possession du Ministère des Affaires étrangères, seront, lors d'un retour au pays, sinon remis, du moins montrés au retenu avant de monter dans l'avion/le train.

Article 11

Aucune personne ne devrait quitter le Centre de rétention sans un minimum d'argent en poche. Ce montant minimum est à fixer par règlement grand-ducal et à indexer.

Article 12

Le projet de loi ne prévoit pas de possibilité de **travail indemnisé**. Est-ce normal quand certaines personnes peuvent s'attendre à passer jusqu'à une année en rétention?

Il nous semble important que toutes les personnes retenues puissent avoir accès à une occupation indemnisée pour structurer les journées, se sentir un tant soit peu valorisées et pouvoir mettre un minimum d'argent de côté en vue de leur sortie. Les menus travaux d'entretien tels que prévus par la loi sont un premier pas dans cette direction. Comme ces activités ne pourront pas à elles seules générer suffisamment de travail pour toutes les personnes retenues, nous préconisons la mise en place d'autres possibilités d'occupation indemnisée.

Article 15

(1) A l'exemple de la Suisse (Zurich), nous préconisons la plus grande souplesse pour obtenir les autorisations de visite à une personne en rétention. Ainsi, une lettre de recommandation d'une ONG agréée devrait suffire si le visiteur ne dispose pas des papiers d'identité nécessaires.

(3) Les **contrôles de sécurité des visiteurs** ne seront pas, nous l'espérons, des fouilles au corps mais se feront à l'aide de détecteurs électroniques, tels elles p. ex. dans les aéroports. Il n'est donc peut être pas utile qu'ils soient effectués par 2 personnes du même sexe que le visiteur.

Article 17

La procédure pour **s'abonner à une revue** depuis le Centre de rétention risque de prendre du temps et sous-entend que la personne retenue connaît à l'avance la durée de sa période de rétention, ce qui n'est pratiquement jamais le cas. Il serait plus pratique et plus réaliste que le Centre prenne en charge les frais d'abonnement à quelques revues dans les langues les plus courantes parmi la population habituelle du Centre.

Article 18

Le montant de **10 euros par jour** ne devrait pas être inscrit dans une loi, qui est destinée à être appliquée sur le long terme. Il est difficile d'imaginer quel sera le cours de l'inflation dans les années d'application de cette loi. De même pour le montant maximum du salaire horaire, fixé à 5 euros pour les menus travaux d'entretien effectués dans le Centre (Art. 12(1) L'argent „accumulé“ de cette façon devrait être accessible une fois par semaine.

Article 20

Peut-on imaginer que les personnes en rétention puissent planifier et préparer elles-mêmes leurs **repas**? Une telle activité leur permettrait de se responsabiliser, de jouir d'une plus grande autonomie qui favoriserait le maintien de leur dignité, tout en entrant dans le cadre des animations que le Centre veut offrir à ses pensionnaires pour occuper leur temps. A défaut de les préparer eux-mêmes, ils devraient pouvoir être associés à leur préparation.

Article 21

Il est important de s'assurer que les **délais de recours contre une sanction disciplinaire** soient suffisamment courts pour avoir un sens. Dans un Centre où les personnes sont placées pour des périodes de quelques mois au maximum, les sanctions ne dépasseront jamais une durée de quelques jours, quelques semaines au plus. Il faudrait donc que le recours puisse être examiné et la sanction éventuellement levée dans des délais très courts (inférieurs en tous cas à la durée de la sanction) selon une procédure la plus simple et la plus transparente possible.

Article 22

(4) Pendant la durée d'une sanction d'isolement, il paraît anormal que la personne retenue ne puisse pas recevoir son courrier ou téléphoner. En coupant ainsi les **liens avec le monde extérieur**, à l'exception de l'avocat, on risque d'aggraver la détresse et la révolte d'une personne en situation particulièrement difficile. Les ONG pourront-elles avoir **accès à une personne à l'isolement** si celle-ci en exprime le souhait?

(7) Le LFR s'oppose à l'utilisation de longues mesures d'isolement fractionnées en périodes de 5 jours, comme le projet de loi en donne la possibilité. Pour une infraction donnée, la durée maximale totale de la sanction d'isolement devrait se limiter à 5 jours.

(8) Il faudrait **préciser auprès de quel organe le recours doit être déposé et dans quels délais**. Que signifie „dans les formes et délais *ordinaires*“? Doit-on se référer à un autre règlement grand-ducal?

Nous demandons que lorsqu'une personne fait l'objet d'une sanction d'isolement, elle soit systématiquement examinée avant l'exécution de la sanction et régulièrement pendant son application pour vérifier entre autres que son état psychologique est compatible avec la sanction.

Article 23

(1) (2) Il nous paraît important d'inscrire dans le texte même de la loi (et non pas seulement dans le commentaire) qu'un formulaire prérédigé dans une variété de langues sera à la disposition des retenus car la procédure, sous forme écrite, pour demander un entretien avec le directeur pourrait ne pas être à la portée de certaines personnes. De même, pour formuler une plainte, l'assistance d'un interprète devrait être assurée en cas de nécessité.

Article 24

Le fait de se livrer sur les retenus (et non pas „détenus“) à des actes de violence, à des actes de torture ou à des actes constitutifs de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants ne doit pas faire simplement l'objet de „mesures disciplinaires“ mais bien d'une enquête et de **poursuites judiciaires** en vertu des conventions internationales auxquelles le Luxembourg est partie.

Le texte de loi devrait aussi faire référence spécifiquement à l'interdiction absolue de tout acte, attitude ou **traitement discriminatoire**.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5947/03

N° 5947³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(31.3.2009)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat du 24 octobre 2008, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous objet, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi que la fiche financière requise en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le 25 février 2009, le Conseil d'Etat a encore eu communication de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen s'avère un complément nécessaire à la loi du 24 août 2007 relative à la construction d'un Centre de Rétention et à la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. La seconde de ces deux lois a réglé (section 2. *Le placement en rétention*, du chapitre 5.– *L'éloignement*) les conditions dans lesquelles un étranger, qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'une décision de refus d'entrée sur le territoire luxembourgeois, peut être placé en rétention dans une structure fermée. La première des deux lois mentionnées comporte l'autorisation du Gouvernement de construire les infrastructures immobilières servant à abriter une telle structure fermée, sous forme d'un Centre de rétention, implanté à Kalchesbréck, à côté du tronçon de la route N1 longeant l'aéroport du Findel.

Dans son avis du 6 mars 2007 relatif au projet qui est devenu la loi précitée du 24 août 2007 (*doc. parl. No 5654¹*), le Conseil d'Etat avait rappelé les principes gouvernant le traitement de personnes à éloigner du territoire dans le cadre de la politique communautaire de lutte contre l'immigration clandestine. En particulier, il avait une fois de plus mis en exergue l'impérieuse nécessité de transférer la structure fermée servant pour la rétention des personnes concernées de l'enceinte du Centre pénitentiaire vers un site particulier et de veiller par ailleurs à la mise en place de conditions de rapatriement „[humaines et conçues] dans le respect intégral [des] droits fondamentaux [des concernés] et de leur dignité“¹. A ce moment, il avait aussi souhaité „[être] saisi en temps opportun d'un projet de loi-cadre du service administratif à mettre en place“.

En élaborant la loi en projet, le Gouvernement a donné suite à ce dernier souhait.

1 cf. Programme de La Haye adopté par le Conseil européen réuni les 4 et 5 novembre 2004 à Bruxelles.

Le projet de loi poursuit un double objectif. Il prévoit, d'une part, les dispositions relatives aux structures et aux modalités de fonctionnement du Centre de rétention qui revêtira la forme d'une Administration étatique. Il fixe, d'autre part, le cadre légal relatif aux conditions de rétention applicables en vue de l'éloignement ultérieur des personnes concernées.

Les auteurs soulignent que, pour ce qui concerne les dispositions relatives au second objectif, ils se sont référés explicitement aux éléments pertinents de la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 4 mai 2005, qui a adopté vingt Principes directeurs sur l'éloignement et le retour forcé, ainsi qu'au chapitre IV (*Rétention à des fins d'éloignement*) du projet de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier; ce projet est devenu entre-temps la directive 2008/115/CE².

Le Conseil d'Etat constate encore que le Centre de rétention est réservé à l'accueil de personnes adultes ainsi qu'aux personnes accompagnées d'enfants mineurs et aux familles composées d'adultes et de mineurs. Le principe No 11 de la décision précitée du Conseil de l'Europe prévoit à ce sujet que la rétention d'enfants visés par une mesure d'éloignement constitue une mesure de dernier recours qui doit être écourtée autant que possible. L'article 17 de la directive 2008/115/CE abonde dans le même sens.

En ce qui concerne de manière générale les conditions de la rétention préalable à la mise en exécution d'une mesure d'éloignement, la décision précitée du Conseil de l'Europe énonce les conditions à respecter dans le contexte du principe No 10. Ces conditions peuvent être résumées comme suit:

- Les infrastructures d'hébergement doivent assurer un espace de vie suffisant aux retenus et éviter toute impression d'environnement carcéral. Des installations permettant des „formes d'activité récréatives appropriées“ doivent être prévues.
- Le séjour des personnes retenues des deux sexes est en principe à organiser de manière séparée dans le respect et le souci de l'unité de la famille.
- Le contact avec l'extérieur du Centre doit être permis tant pour permettre aux personnes retenues de recourir à une assistance médicale et sociale ou de conseil que pour leur assurer la possibilité de rester au contact avec leur famille ainsi qu'avec l'actualité. La disponibilité des services d'un interprète doit être assurée.
- Le Centre de rétention doit pouvoir recourir à du personnel ayant une formation appropriée (qualification en techniques de communication interpersonnelle, connaissance des cultures des personnes retenues, connaissances linguistiques, aptitude à reconnaître d'éventuels symptômes de stress chez les retenus, ...).
- Le fonctionnement des centres de rétention doit faire l'objet de contrôles réguliers impliquant des organes indépendants et reconnus.

L'article 16 de la directive 2008/115/CE prévoit à son tour:

- que les personnes retenues sont autorisées à entrer en contact avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes, et qu'une attention particulière est réservée aux personnes vulnérables comportant des soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable de maladies;
- que des visites du Centre par des „organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales compétentes“ doivent être possibles;
- que les informations utiles sur le fonctionnement du centre, sur les droits et devoirs des personnes retenues dont notamment la possibilité de contacter les instances et les organisations visées ci-avant doivent de façon systématique être communiquées dès leur arrivée aux personnes retenues.

C'est à la lumière de ces recommandations du Conseil de l'Europe et de ces exigences de la directive 2008/115/CE que le Conseil d'Etat appréciera les dispositions pertinentes du projet de loi sous examen.

Pour ce qui est plus particulièrement du contrôle des centres de rétention par des organes indépendants, le Conseil d'Etat note que les modalités de mise en oeuvre d'un tel système de contrôle sont prévues par le projet de loi *No 5849* qui fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat émis en date de ce jour.

² cf. Journal officiel de l'Union européenne L 348/99 du 24 décembre 2008: directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Si en outre le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de supprimer le paragraphe 4 de la loi du 29 août 2008, il y aura lieu d'adapter l'intitulé en conséquence.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article est censé déterminer avec les autres articles faisant partie du chapitre 1er. – *Dispositions générales*, réparties sur les articles 2 à 5, les règles générales qui régissent l'accueil et le séjour dans le Centre de rétention de personnes susceptibles d'être éloignées.

Le Conseil d'Etat se demande si l'article 2 y a sa place, alors que les dispositions prévues ont trait à des questions d'organisation fonctionnelle du Centre auxquelles est réservé le chapitre 3 du projet de loi.

Par ailleurs, s'il est sous-entendu que le Centre fonctionne dans l'enceinte du site identifié dans la loi du 24 août 2007, le Conseil d'Etat rappelle qu'en cas d'afflux massif de ressortissants de pays tiers les infrastructures en place pourraient s'avérer temporairement trop exigües. Aussi recommande-t-il de prévoir cette situation dans le cadre légal à mettre en place, dans l'optique de permettre aux autorités publiques de recourir exceptionnellement et passagèrement à d'autres infrastructures appropriées susceptibles de faire pour de brèves périodes fonction de dépendances du Centre de rétention.

Quant au paragraphe 1er de l'article 1er, il y a lieu de se limiter à l'essence de la mission du Centre, en reléguant au chapitre 3 les questions d'encadrement des retenus. Le Conseil d'Etat recommande par ailleurs de s'en tenir à la terminologie légale en vigueur en parlant de „structure fermée“. Sur le plan rédactionnel, il y a encore lieu d'écrire que le Centre „a pour mission“ (au lieu de „est chargé“) d'accueillir et d'héberger les personnes visées, et de remplacer les parenthèses par des virgules.

L'évocation du respect de la dignité humaine des personnes retenues est redondante par rapport aux dispositions de l'article 3.

Le Centre de rétention est censé fonctionner comme Administration publique placée sous la responsabilité du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions. Le terme „tutelle“ est usuellement employé pour définir la relation hiérarchique du ministre de l'Intérieur avec les communes ou encore celle du ministre compétent avec l'établissement public créé dans le cadre des attributions relevant de son ressort. Il convient dans le contexte sous examen de parler de l'autorité que le ministre compétent exerce sur le Centre.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'article 1er:

„**Art. 1er.** (1) Le Centre de rétention, ci-après dénommé le Centre, est une structure fermée qui a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement, prise en application de l'article 120 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et des formes complémentaires de protection et, le cas échéant, de les préparer à leur éloignement vers leurs pays d'origine ou leur pays de provenance.

(2) Le Centre est placé sous l'autorité du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, ci-après dénommé le ministre.“

Article 2

Conformément à son observation introductive à l'endroit de l'article 1er, le Conseil d'Etat estime que les dispositions de cet article ont leur place au chapitre 3. Elles s'avèrent d'ailleurs redondantes par rapport à celles de l'article 13.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer dès lors l'article 2. Quant au sort des dispositions en question, il renvoie à ses observations concernant l'article 13 du projet de loi.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Le nouveau libellé que le Conseil d'Etat propose de réserver à l'article 1er permet de supprimer la redondance entre l'article 1er et l'article sous examen pour ce qui est du respect de la dignité humaine des personnes.

Quant au deuxième paragraphe, le Conseil d'Etat éprouve certaines hésitations pour ce qui est de la possibilité de restreindre l'exercice des droits solennellement rappelés au paragraphe 1er „dans la mesure requise par la privation de liberté“, surtout que le commentaire des articles se réfère uniquement à la restriction de l'exercice des droits des retenus „dans la stricte mesure du nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du Centre“. En tout état de cause, une privation de liberté, qu'elle ait un caractère pénal ou administratif, ne saurait être envisagée que dans le respect des exigences de l'article 12 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement au maintien du texte lui soumis et il propose de rédiger comme suit l'article sous examen:

„**Art. 2.** Les personnes placées dans le Centre, ci-après dénommées les retenus, ont droit au respect et à la protection de leur dignité, de leur intégrité physique et psychique et de leurs convictions religieuses et philosophiques.

L'exercice des droits des retenus ne peut être restreint que dans la stricte limite des exigences tenant à la vie collective dans le Centre ou nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du Centre. Les mesures de restriction doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées au but poursuivi.“

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

En vue d'assurer le parallélisme avec le texte que le Conseil d'Etat a proposé de donner à l'article qui précède, il propose de reformuler comme suit la deuxième phrase de l'article sous examen:

„Ils doivent se conformer aux ordres et aux instructions, émis par le directeur ou par les agents qu'il a délégués à ces fins, en vue d'assurer le bon fonctionnement du Centre.“

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Cet article renvoie à un règlement grand-ducal pour fixer les conditions et modalités pratiques du régime de rétention. Il convient de rappeler à ce sujet que la loi précitée du 29 août 2008 prévoit à son tour à son article 122 qu'un règlement grand-ducal précisera les droits et les obligations des personnes placées en rétention.

Dans la mesure où les dispositions réglementaires envisagées seront prises en dehors des matières que la Constitution a réservées à la loi formelle, l'article 5 ne s'impose pas, alors que le pouvoir réglementaire du Grand-Duc peut intervenir spontanément. Si par contre le règlement grand-ducal visé se plaçait dans le cadre du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc, comme relevant d'une matière réservée, il devrait être tenu compte des exigences de l'article 32(3) de la Constitution et la loi devrait, pour satisfaire à la réserve constitutionnelle, tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail.

Comme le ou les projets de règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 122 de la loi du 29 août 2008, ou portant exécution de l'article sous examen n'ont jusqu'à ce jour pas été communiqués au Conseil d'Etat, celui-ci n'est pas en mesure de se prononcer.

Sans préjudice des considérations qui précèdent, et compte tenu de plusieurs dispositions du chapitre 3 ayant trait au fonctionnement du Centre, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'il serait opportun de régler le fonctionnement courant du Centre dans un règlement d'ordre intérieur à adopter, le cas échéant, dans la forme d'un règlement grand-ducal. Dans cet ordre d'idées et au vu des dispositions du projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat estime que le renvoi de l'article 122, paragraphe 4 de la loi du 29 août 2008 à un règlement grand-ducal appelé à préciser „les droits et les obligations des personnes placées en rétention“ n'a plus de raison d'être et que ledit paragraphe 4 pourra dès lors être supprimé.

Le règlement grand-ducal proposé pourrait s'inspirer des passages pertinents du règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires (p. ex. en ce qui concerne la gestion des biens des retenus, l'assistance spirituelle, les loisirs et l'accès à la bibliothèque (lecture), l'hygiène personnelle, la discipline en relation avec le bon fonctionnement du Centre).

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Tout en marquant son accord avec la solution envisagée pour l'hébergement des familles et des couples, le Conseil d'Etat est cependant à s'interroger sur le bien-fondé des exigences très strictes du

paragraphe 2 de l'article 6 en ce qui concerne la séparation des personnes des deux sexes même dans l'hypothèse du souhait contraire commun de deux retenus.

Quant aux logements prévus pour les familles, le Conseil d'Etat suppose qu'il sera fait droit quant à leur aménagement à l'exigence de l'article 17, paragraphe 2 de la directive 2008/115/CE concernant les garanties d'intimité adéquates tant au sein même de la famille que vis-à-vis des autres familles séjournant dans cette unité du Centre. Les modalités afférentes sont à déterminer dans le règlement grand-ducal dont question à l'article qui précède.

Le paragraphe 3 s'inscrit dans la logique du paragraphe 1er de l'article 17 de la directive précitée en disposant que la rétention des familles comportant des enfants mineurs est limitée à 72 heures.

Le paragraphe 4 se heurte aux exigences de l'article 36 de la Constitution qui réserve au Grand-Duc le pouvoir d'exécuter les lois. Si ce principe est *a priori* respecté par l'article 5, le maintien de l'attribution à une autorité autre que le Grand-Duc de la prérogative de fixer un régime de rétention spécifique pour les différentes unités du Centre empêcherait pourtant le Conseil d'Etat – en cas de maintien de la disposition – de dispenser la loi en projet du deuxième vote constitutionnel.

Rien n'empêche par contre les responsables de s'occuper de la mise en œuvre pratique des règles de fonctionnement du Centre, du moment que celles-ci se trouvent reprises dans le règlement grand-ducal proposé ci-avant par le Conseil d'Etat et évoqué aussi à l'article 7, paragraphe 2 du projet de loi.

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article règle l'accueil des nouveaux arrivants au Centre.

Le Conseil d'Etat note d'emblée une redondance certaine du paragraphe 1er par rapport aux dispositions des articles 121 et 122 de la loi précitée du 29 août 2008. Il demande dès lors de supprimer les termes „les raisons de son placement ainsi que“, les explications à fournir lors de l'accueil se limitant ainsi aux modalités générales du régime de rétention.

Par ailleurs, les modalités légales relatives à l'accueil auraient avantage à prendre en compte le paragraphe 3 de l'article 16 de la directive 2008/115/CE en incluant formellement des dispositions spécifiques relatives à la situation particulière des personnes vulnérables.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que le règlement grand-ducal précité du 24 mars 1989 réserve une attention particulière à la documentation par écrit de l'accomplissement correct des formalités d'admission des détenus dans un centre pénitentiaire et à leur enregistrement. Cet aspect pourra utilement faire l'objet de mesures réglementaires d'exécution de la loi en projet.

Le Conseil d'Etat est à se demander si les „organisations non gouvernementales œuvrant en la matière“, dont question au paragraphe 2, sont les mêmes que celles visées par l'article 13 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. Alors que ces dernières doivent faire l'objet d'un agrément, il préconise la même approche dans le contexte sous examen en parlant de „organisations actives dans le domaine de l'encadrement et du soutien de personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement et agréées à ces fins par le ministre“.

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne donne pas lieu à observation, sauf qu'au paragraphe 1er il est indiqué d'écrire „deux agents du Centre du même sexe que lui“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat recommande de compléter l'article sous examen par une disposition prévoyant que l'exécution des fouilles et le résultat auquel elles ont donné lieu sont consignés dans un rapport écrit signés par les agents en charge qui sera remis au directeur et conservé par ses soins.

Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de transférer les éléments de cet article qui ont trait à l'organisation du service médical à l'article 31 (24 selon le Conseil d'Etat) en vue de limiter les dispositions à retenir à l'article sous examen aux soins médicaux dont il s'agit de faire bénéficier les retenus.

Par ailleurs, même si le Conseil d'Etat croit comprendre le paragraphe 2 comme sous-entendant le droit des retenus à des soins médicaux tout au long de leur séjour au Centre, il propose de préciser davantage le droit à des soins médicaux et à un encadrement psychologique offerts par le Centre ou sous-traités à des organisations ou personnes externes.

Tout en admettant que les modalités de détail auront avantage à être déterminées dans le règlement grand-ducal précité, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'article sous revue:

„**Art. 8.** (1) Dans les 24 heures suivant leur admission au Centre, les retenus sont examinés par un médecin.

(2) Tout au long de leur séjour au Centre, les retenus ont droit aux soins médicaux requis dans l'intérêt de leur santé et au traitement indispensable de leurs maladies.

(3) Les retenus profitent de la gratuité des soins. Les soins dentaires sont toutefois limités aux soins urgents et indispensables.“

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

De l'avis du Conseil d'Etat, il suffit de limiter l'article sous examen à la disposition reprise à son paragraphe 1er, celles formant les paragraphes 2 et 3 ayant leur place dans le règlement d'exécution de la loi en projet.

Le libellé est en outre à reformuler dans le sens suivant:

„**Art. 9.** Le retenu dispose de ses affaires personnelles, sauf les limites à l'usage à fixer par règlement grand-ducal.“

Article 11

De l'avis du Conseil d'Etat, l'observation formulée à l'endroit des paragraphes 2 et 3 de l'article précédent vaut au même titre pour cet article dont il propose de transférer les dispositions dans le règlement grand-ducal d'exécution.

Article 12 (10 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit l'interdiction de la mise au travail obligatoire des retenus. Le Conseil d'Etat propose d'en libeller comme suit le paragraphe 1er:

„(1) Les retenus ne peuvent pas être soumis à une obligation de travail.“

Article 13 (11 selon le Conseil d'Etat)

Les dispositions de l'article sous examen ont, de l'avis du Conseil d'Etat, leur place dans un règlement grand-ducal, sauf quant au principe du droit de se déplacer librement dans l'enceinte du Centre.

Concernant les sanctions disciplinaires, le Conseil d'Etat y reviendra dans le cadre de l'examen des articles 21 et 22 du projet de loi.

Le libellé de l'article sous examen pourra dès lors se limiter à la disposition suivante:

„**Art. 11.** Les retenus peuvent librement circuler dans l'unité du Centre réservée à leur séjour ainsi que, sous réserve des limites d'accès fixées par règlement grand-ducal, dans l'enceinte des parties communes du Centre.“

Articles 14 et 16 (12 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de reprendre les dispositions des articles 14 et 16 dans un seul et même article qui se lira comme suit:

„**Art. 12.** (1) Le retenu peut correspondre librement par courrier postal, par téléphone, par télécopie ou par courrier électronique.

(2) S'il y a des indices sérieux quant à la présence d'objets dangereux ou illicites, de risques de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre, l'usage des moyens de communication peut être interdit, à l'exception des communications avec les avocats et avec les médecins prévus à l'article 24.

(3) Les frais des communications sont à charge du Centre dans les limites fixées par règlement grand-ducal.“

Article 15 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de limiter le contenu de cet article aux paragraphes 1er et 3, tout en notant que les aspects touchant à la discipline ont leur place dans le cadre des articles 21 et 22 (17 et 18 selon le Conseil d'Etat).

Le paragraphe 5 n'a pas sa place dans la loi en projet, alors que la mission du personnel du Centre n'est certainement pas de se transformer en auxiliaires de police, d'autant plus que ces agents ne sont pas formés pour de telles tâches et qu'en cas de préjudices corporels ou matériels survenus en pareilles circonstances, il pourrait en outre se poser des problèmes de responsabilité *a priori* non résolus. Le Conseil d'Etat demande dès lors avec insistance de supprimer ce paragraphe.

Le Conseil d'Etat estime encore que l'exception prévue au profit des avocats en matière de contrôle des visiteurs souhaitant accéder au Centre devrait être étendue aux médecins, tout en notant qu'en vertu du projet de loi *No 5849* précité les autorités de contrôle en bénéficient aussi. D'une manière plus générale, le Conseil d'Etat propose de rendre le contrôle des visiteurs facultatif.

Les autres règles prévues à l'article sous examen ont leur place parmi les dispositions réglementaires d'exécution de la future loi.

Dans ces conditions, l'article sous examen est à libeller comme suit:

„**Art. 13.** (1) Le retenu peut recevoir des visiteurs librement et sans surveillance.

Les modalités des visites sont fixées par règlement grand-ducal.

(2) A l'exception des avocats et des médecins dont question à l'article 24, les visiteurs ainsi que leurs effets et bagages peuvent être contrôlés avant de pouvoir accéder au Centre.

Les modalités des contrôles sont celles prévues à l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat).“

Article 16

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives à cet article déjà formulées lors de l'examen de l'article 14.

Article 17

Tout en renvoyant à ses observations au sujet du paragraphe 2 de l'article 12, le Conseil d'Etat estime qu'il suffit que la loi se limite à définir le cadre des activités intellectuelles, culturelles et sportives auxquelles peut s'adonner le retenu.

Il propose de reléguer le contenu de l'article sous examen au règlement grand-ducal à prendre en exécution de la loi en projet.

Article 18 (14 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 19 (15 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1er ne donne pas lieu à observation.

En vue de prévenir tout excès de zèle, le Conseil d'Etat propose de nuancer la portée du paragraphe 2, en écrivant:

„(2) Les fouilles et les inspections prévues au paragraphe 1er doivent être effectuées dans le respect de la dignité humaine des retenus.“

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'Etat suggère de procéder à l'instar de sa proposition relative à l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 15 (13 selon le Conseil d'Etat) en écrivant:

„(3) Les modalités de ces fouilles et inspections sont celles prévues à l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat).“

Article 20

De l'avis du Conseil d'Etat, l'article sous examen comporte des mesures d'exécution pratiques des dispositions de l'article 1er.

Leur place se trouve dans un règlement grand-ducal d'exécution de la loi en projet.

Partant l'article 20 peut être supprimé.

Articles 21 et 22 (16 et 17 selon le Conseil d'Etat)

Les deux articles sous examen ont trait au pouvoir disciplinaire que les auteurs entendent réserver au directeur du Centre.

Le Conseil d'Etat est conscient que le bon fonctionnement du Centre, en tant que structure fermée accueillant exclusivement des pensionnaires qui y sont placés contre leur volonté ou du moins en dehors de toute initiative propre, requiert des règles claires et transparentes en matière de maintien de l'ordre et de la discipline „sans [pour autant] apporter plus de restrictions qu'il n'est nécessaire pour le maintien de la sécurité et d'une vie communautaire bien organisée“ (cf. article 179 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 précité).

Quant à la mise en place du cadre légal traitant de la matière, les principes gouvernant la discipline tels qu'ils se dégagent du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 pourront à cet égard servir de référence, tout en distinguant entre le manque d'observation des règles de fonctionnement du Centre et de la vie en commun dans son enceinte et les infractions aux lois et règlements. Si, dans la première hypothèse, le pouvoir disciplinaire revient aux responsables du Centre, il est évident que, dans la seconde hypothèse, les constatations et poursuites relèvent de la compétence des autorités qui en sont légalement investies. Par ailleurs, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, les principes de la légalité des incriminations et des peines s'appliquent aussi aux mesures disciplinaires.

Le Conseil d'Etat se doit de constater que si les sanctions disciplinaires se trouvent bien énumérées au paragraphe 1er de l'article 22, le texte du paragraphe 1er de l'article 21 reste vague, lorsqu'il décrit dans des termes très généraux que les sanctions disciplinaires peuvent être infligées „à l'égard du retenu qui enfreint les règles du régime de rétention“. Tout en renvoyant aux arrêts 23/04 et 24/04 de la Cour constitutionnelle du 3 décembre 2004, le Conseil d'Etat estime que le principe de la légalité des délits et des peines comporte „la nécessité de définir les [inobservations] en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de [sanction] pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la portée de ces dispositions“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est à se demander, au regard des exigences de l'article 17 de la directive 2008/115/CE, s'il n'y a pas lieu d'exclure les mineurs du régime disciplinaire projeté, sinon de l'aménager pour tenir au mieux compte des intérêts spécifiques des concernés. Il renvoie encore à l'article 206 du règlement grand-ducal précité du 24 mars 1989.

Les modalités et la procédure d'application des sanctions disciplinaires ne donnent par contre pas lieu à observation.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de préciser au paragraphe 1er de l'article 21 quelles sont les „infractions aux règles du régime de rétention“ qui peuvent donner lieu à sanction. Au paragraphe 3, il y a lieu de prévoir le droit du retenu de se faire assister par un conseil lors de son audition précédant l'application éventuelle d'une sanction.

A l'article 22, les renvois à d'autres articles doivent être adaptés à la structure définitive de la loi en projet.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat demande que, du moins en ce qui concerne l'isolement, l'exécution de la mesure soit précédée d'un examen médical et que la sanction soit suspendue de plein droit à la demande du médecin si celui-ci a constaté que la mise en œuvre ou la continuation de l'exécution de la mesure est de nature à compromettre la santé de la personne concernée.

Enfin, concernant le paragraphe 8, les sanctions disciplinaires constituent des décisions administratives susceptibles d'un recours devant le juge administratif qui aura, en l'absence de disposition contraire dans la loi spéciale, compétence pour annuler la décision intervenue dans les limites tracées à cet effet par l'article 2, paragraphe 1er de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. De l'avis du Conseil d'Etat, il y aurait lieu de prévoir un recours en réformation à introduire endéans un délai sensiblement plus court que celui de l'article 13 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Article 23

Le Conseil d'Etat se demande si ces dispositions ne devraient pas trouver leur place parmi les dispositions réglementaires d'exécution de la loi en projet.

Article 24 (18 selon le Conseil d'Etat)

Quant aux prérogatives et obligations du personnel, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer des principes inscrits aux articles 50 et 51, 179, alinéa 2 et 180 du règlement grand-ducal précité du 24 mars 1989. Par ailleurs, les règles essentielles à prévoir dans la loi auront avantage à être complétées par

des dispositions réglementaires d'exécution qui pourraient prendre référence entre autres sur les articles 107, 108, 109 et 181 dudit règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de réserver la rédaction suivante à l'article sous examen:

„Art. 18. Les agents du Centre doivent, en toute circonstance, se conduire et accomplir leur tâche de telle manière que leur exemple ait une bonne influence sur les retenus et suscite leur respect. Dans l'exécution du service, ils doivent porter secours chaque fois que les circonstances l'exigent.

Ils doivent s'abstenir de tout acte, de tout propos et de tout écrit qui serait de nature à porter atteinte à la sécurité et au bon fonctionnement du Centre.

Toute violence et toute voie de fait à l'égard des retenus est défendue. La contrainte n'est autorisée qu'afin d'empêcher un retenu de porter préjudice à lui-même ou à autrui ou de causer des dégâts. En aucun cas, l'application des moyens de contrainte ne doit être prolongée au-delà du temps strictement nécessaire pour vaincre la résistance du retenu. Toute application de moyens de contrainte doit être signalée sans retard par écrit au directeur.“

Article 25 (19 selon le Conseil d'Etat)

En vue de déterminer le contenu de cet article, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer de l'article 18 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire ainsi que de l'article 105 du règlement grand-ducal précité du 24 mars 1989.

Sur base des considérations qui précèdent, l'article sous examen pourrait avoir le libellé suivant:

„Art. 19. La sécurité intérieure du Centre incombe aux agents du Centre. La sécurité externe du Centre est assurée par la Police grand-ducale.

Lorsque la gravité ou l'ampleur d'un incident survenu ou redouté à l'intérieur du Centre ou à son entrée ne permet pas d'assurer le rétablissement ou le maintien de l'ordre et de la sécurité par les seuls moyens des agents du Centre, le directeur ou celui qui le remplace est tenu de requérir l'assistance de la Police grand-ducale dans les conditions du Titre V de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.“

Article 26 (20 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen traite de la direction du Centre qui est censée se composer d'un directeur et d'un directeur adjoint. Il prévoit en outre de conférer au directeur et à son adjoint les qualités d'officier de police judiciaire.

L'octroi de la qualité d'officier de police judiciaire aux deux fonctionnaires concernés est motivé par la prérogative qu'il conviendrait de leur accorder, d'une part, pour rechercher et pour constater les infractions commises dans l'enceinte du Centre, et, d'autre part, pour notifier aux retenus les mesures de placement les concernant ainsi que les prolongations de ces mesures. Quant au premier motif invoqué, il ne faut pas aux yeux du Conseil d'Etat confondre, d'une part, l'autorité hiérarchique exercée par la direction du Centre sur ses agents et l'autorité disciplinaire exercée sur les retenus et, d'autre part, les pouvoirs de police judiciaire qui doivent, à son avis, continuer à appartenir aux autorités qui en sont investies selon le droit commun. La réunion des deux attributions entre les mains des mêmes personnes risque de mener à un cumul de compétences qui n'est pas propice à la mise en œuvre de bonnes règles de gouvernance. Le Conseil d'Etat estime qu'une gestion efficace du Centre est possible si les agents en assumant la direction sont détenteurs des pouvoirs qui reviennent normalement aux chefs d'administration. Dans la mesure où des infractions seraient commises dans le Centre, l'article 23, paragraphe 2 du Code d'instruction criminelle fait en tout état de cause obligation aux autorités constituées, et aux fonctionnaires qui en acquièrent connaissance, d'en avertir sans délai le procureur d'Etat compétent à qui il appartient d'ordonner aux services de Police de procéder aux recherches et constatations qui s'imposent, avec la compétence professionnelle qui est la leur. Les chargés de direction des établissements pénitentiaires, qui exercent l'autorité disciplinaire sur les détenus, ne disposent d'ailleurs pas non plus de la qualité d'officier de police judiciaire.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat voudrait une fois de plus rappeler ses réserves les plus nettes face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui *a priori* n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves. Il demande dès lors une nouvelle fois avec insistance, pour les raisons qu'il a plus amplement développées dans d'autres avis, dont notamment les problèmes auxquels risque de donner lieu le privilège de juridiction, de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle.

Le paragraphe 2 de l'article sous examen est par conséquent à supprimer.

Les paragraphes 1er et 3, qui deviendra paragraphe 2, ne soulèvent pas d'autres observations.

Article 27 (21 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf que le Conseil d'Etat voudrait encore une fois souligner la nécessité de veiller lors du recrutement du personnel concerné à la présence des qualités professionnelles et humaines visées dans la décision du Conseil de l'Europe et rappelées sommairement dans le cadre des considérations générales.

Article 28

Le Conseil d'Etat considère les dispositions du présent article comme superfétatoires, alors qu'elles s'avèrent redondantes par rapport à celles à caractère général reprises aux articles 10 et 11 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Il insiste sur la suppression de cet article.

Article 29 (22 selon le Conseil d'Etat)

L'allocation d'une prime de risque, d'un congé de compensation et d'une indemnité d'astreinte ne donnent pas lieu à observation pour ce qui est du principe.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que les primes, indemnités et congés en question devraient se limiter à ceux des agents qui sont effectivement au contact quotidien avec les retenus ou ont des obligations d'astreinte à domicile. Par contre, ceux des agents affectés à des tâches purement administratives et vaquant à des activités qui ne se distinguent pas des tâches effectuées par leurs collègues d'autres administrations publiques ne devraient pas en bénéficier.

Le Conseil d'Etat voudrait encore rappeler que les autres agents publics qui sont régulièrement astreints à des missions d'exécution des décisions d'éloignement prises par le Gouvernement bénéficient d'un congé de compensation, d'indemnités et d'une prime d'astreinte en exécution de l'article 152 de la loi précitée du 29 août 2008. Il estime que les avantages accordés à ces autres agents, qui se trouvent dans une situation tout à fait similaire, et ceux prévus par le projet de loi sous examen, devraient être alignés dans ce même esprit d'équité.

Sur un plan purement rédactionnel et sans préjudice de la nécessité de désigner les agents bénéficiaires de façon plus sélective en fonction de tâches justifiant effectivement lesdits avantages, il y a lieu d'écrire au paragraphe 1er „aux agents du Centre“ en lieu et place de „au personnel du Centre“.

Article 30 (23 selon le Conseil d'Etat)

Hormis la nécessité de compléter la phrase introductive par la date de la loi budgétaire (soit le 19 décembre 2008), cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 31 (24 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous avis a trait à l'organisation d'un service médical au sein du Centre.

Le projet de texte est calqué sur les dispositions de l'article 9, alinéa 3 de la loi précitée du 27 juillet 1997. Il ne donne pas lieu à observation.

Or, conformément à son observation à l'endroit de l'article 9 du projet de loi, le Conseil d'Etat estime qu'il faut reprendre la disposition y prévue concernant l'organisation du service médical en question à l'article sous examen. Il propose dès lors d'insérer avant le texte du projet gouvernemental un alinéa nouveau libellé comme suit:

„Le Centre peut être doté d'un service médical pourvoyant aux soins ambulatoires et aux soins d'urgence.“

Articles 32 à 34 (25 à 27 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 mars 2009.

Pour le Secrétaire général,

L'Attaché,
Yves MARCHI

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5947/04

N° 5947⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

- 1. le Code de la sécurité sociale,**
- 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS
DE L'HOMME DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**

(31.3.2009)

CONSIDERATIONS GENERALES

La CCDH a été saisie le 5 décembre 2008 par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration pour aviser le projet de loi 5947 portant création et organisation du Centre de rétention et modifiant

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La CCDH est particulièrement attentive à la problématique de la rétention administrative de certaines catégories d'étrangers alors que la rétention touche directement au respect des droits fondamentaux de la personne et notamment au respect de sa dignité et de sa liberté.

La CCDH a déjà eu l'occasion d'exprimer à plusieurs reprises sa position de principe sur cette problématique. Elle rappelle son avis d'avril 2007 sur le projet de loi 5654 relatif à la création d'un centre de rétention, ainsi que son avis d'avril 2005 sur le projet de loi 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ou encore son avis d'avril 2003 sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière.

Sans revenir en détail sur sa position de principe, la CCDH tient toutefois à rappeler que compte tenu de la gravité de toute mesure de rétention en ce qu'elle constitue une privation de liberté et vise des personnes qui ne se sont a priori rendues coupables d'aucune infraction, il ne saurait y être pris recours qu'en cas de stricte nécessité¹. La CCDH rappelle également que toute atteinte à la liberté individuelle d'une personne doit être strictement prévue et encadrée par la loi. Elle salue en ce sens le projet de loi sous avis.

La CCDH salue aussi le fait que la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration entrée en vigueur le 1er octobre 2008, ait diminué de deux mois (en la portant de six à quatre) la période maximale de rétention que le projet de loi initial prévoyait, mais regrette la détérioration de la situation par rapport au régime antérieur qui ne permettait une période de rétention que de trois mois maximum.

Elle exprime encore une fois son amertume par rapport à l'article 10 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, qui avait institué pour la première fois le principe de la rétention des demandeurs de protection internationale (en portant la durée de celle-ci dans certaines situations à douze mois).

¹ Avis de la CCDH d'avril 2007 sur le projet de loi 5654 relatif à la création d'un centre de rétention.

Si la CCDH salue l'instauration d'une durée de rétention maximum plus courte pour les familles avec enfants, que celle prévue pour les autres retenus, elle considère cependant que cette durée ne devrait pas excéder 48 heures, plutôt que les 72 heures actuellement prévues.

A l'instar du UNHCR², la CCDH considère que la rétention des demandeurs de protection internationale est indésirable en soi et doit donc en toutes hypothèses constituer l'exception.

En tout état de cause, avant d'avoir recours à la rétention, il conviendrait d'envisager les mesures alternatives à celle-ci et chaque décision de rétention devrait être motivée par des considérations de nécessité, d'équité et de proportionnalité.

La CCDH tient encore à saluer le fait que certaines de ses propositions émises antérieurement ont trouvé/ont sur le point de trouver une suite, répondant au moins partiellement à ses recommandations. Il convient de signaler notamment:

- Le projet de construction d'un établissement distinct du centre pénitentiaire.
- Le choix du législateur de recourir à une loi et pas seulement à un règlement grand-ducal pour définir le régime de rétention.

A la lecture du texte du projet de loi, la CCDH tient à relever positivement les aspects suivants:

- Les références au respect de la dignité de la personne du retenu que ce soit par l'article 3 énonçant le droit au respect et à la protection de la dignité du retenu ou par l'article 8 et l'article 19-2 relatif aux fouilles corporelles effectuées par des personnes du même sexe que la personne retenue, ou encore par l'article 15 relatif aux contrôles de sécurité du visiteur.
- La référence au respect de la vie familiale (article 6-2 et 6-3).
- Le rappel de l'article 3 du principe du respect de l'intégrité physique et psychique et des convictions religieuses des personnes retenues.
- La prise en considération par l'article 20 du respect de l'origine culturelle des retenus, qui prévoit un régime alimentaire tenant compte, dans la mesure du possible, de leurs convictions religieuses.
- La garantie de l'article 22-4 du maintien des contacts avec les représentants des cultes, même en régime d'isolement.
- L'inscription dans la loi de garanties individuelles relatives à la vie privée du retenu, qu'il s'agisse du droit de disposer de ses affaires personnelles (article 10-1), du droit à la circulation (article 13-1), du droit à la libre correspondance (article 14-1), du droit de recevoir des visites (article 15-1), du droit de communiquer librement par téléphone (article 16-1).
- Le caractère fondamental attaché à l'encadrement psychosocial par l'article 1er ainsi que les dispositions relatives à l'accueil du nouvel arrivant (article 7-1), celles concernant l'accès à une occupation ou à des activités culturelles, éducatives, récréatives, spirituelles (article 12), ou encore celles relatives à l'accès à une bibliothèque (article 17-1).
- Les articles 27-1 et 30 relatifs à la composition du personnel qui doit comprendre notamment une quinzaine d'agents socio-éducatifs: psychologues, pédagogues, éducateurs, moniteurs, infirmiers, assistants sociaux). Le projet de loi insiste également sur la nécessité d'une formation spéciale du personnel pour bien assurer cet encadrement (article 1-1) et la mise en place d'une formation continue (article 28). La CCDH relève à cet égard les progrès réalisés par rapport à ce que prévoyait l'exposé des motifs du projet de loi 5654 relatif à la construction d'un centre de rétention³.

La CCDH se demande toutefois s'il ne serait pas opportun de compléter le projet de loi en insistant davantage sur la prise en considération des besoins particuliers des groupes vulnérables, groupes qui ne sont pas spécifiés par le texte. Elle donne à penser que plusieurs types de personnes faisant l'objet d'une mesure de rétention sont susceptibles de former une population extrêmement vulnérable tels „les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle dont les besoins

² Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés: Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, Genève, 1999.

³ Loi du 24 août 2008 relative à la construction d'un centre de rétention.

particuliers auraient été constatés après une évaluation individuelle de leur situation⁴ ou encore les personnes malades ou les mères qui allaitent.

Comme l'article 11 de la proposition de directive portant réforme de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres⁵ le préconise, la CCDH est persuadée que les mineurs non accompagnés ne devraient pas être retenus dans une structure fermée. Il en est de même des personnes pour lesquelles, au terme d'un examen individuel de leur situation, la rétention détériorait leur état de santé, physique, psychique et mentale.

Elle plaide à cet égard pour l'instauration, en amont de toute mesure de rétention, que celle-ci concerne un demandeur d'asile ou non, d'un mécanisme d'examen individuel de sa situation au regard de ces principes.

Dans son avis d'avril 2007 sur le projet de loi 5654 relatif à la construction d'un centre de rétention, la CCDH avait déjà souligné l'importance d'une formation du personnel adaptée aux spécificités d'un centre de rétention, qui tiendrait compte de la diversité culturelle, ethnique, religieuse et linguistique des retenus.

D'après l'actuel projet de loi, le contenu de la formation continue du personnel du centre est fixé par le directeur.

La CCDH est d'avis qu'il faut davantage de garanties et de transparence à ce sujet. Elle se réfère ici à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics⁶, selon lequel „le contenu de la formation continue ne peut pas être fixé par le directeur“ et propose que le contenu de cette formation soit fixé par règlement grand-ducal (cf. infra).

Par ailleurs, la CCDH relève que l'organisation structurelle du centre distingue entre plusieurs types d'unités: l'une réservée aux retenus ayant un comportement à risque, l'autre réservée aux familles. Des séparations sont aussi prévues pour les personnes de sexe opposé. La CCDH relève avec satisfaction que le texte répond ainsi au 11ème principe directeur du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le retour forcé⁷, selon lequel il convient de prévoir pour les familles retenues préalablement à leur éloignement, des lieux d'hébergement séparés afin de préserver leur intimité. Elle regrette cependant la rédaction actuelle de l'article 6 (2) du projet selon lequel les partenaires non mariés de sexe opposé pourront être réunis, dans la seule mesure où ils seraient considérés comme partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004, alors que cette disposition n'aura inéluctablement aucun effet, les partenaires non mariés couverts par la prédite loi devant être autorisés à séjourner au Luxembourg.

La CCDH s'inquiète par ailleurs des pouvoirs qui sont abandonnés au directeur par le projet. En effet, à l'instar de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la CCDH relève qu'à plusieurs endroits (articles 2, 6 (4), 12, 15 (2), 16 et 17), le directeur du centre est investi du pouvoir d'édicter des règles générales d'exécution de la loi que l'article 36 de la Constitution réserve au règlement grand-ducal. Ce constat inquiète particulièrement la CCDH, alors que certaines de ces futures dispositions générales concernent directement des droits fondamentaux. Il apparaît dès lors nécessaire de revoir ces points en laissant le soin au règlement grand-ducal prévu à l'article 5 de les régler. La CCDH s'interroge par ailleurs sur le règlement d'ordre intérieur du centre, qui est seulement évoqué à l'article 7 (2), mais pour lequel aucune autre précision n'est donnée dans le texte.

En ce qui concerne les décisions individuelles que le directeur est autorisé à prendre, la CCDH constate qu'aucun droit de recours n'est prévu contre celles-ci, mis à part les décisions portant sanctions disciplinaires (l'avertissement, l'exclusion du bénéfice du pécule journalier et l'isolement; article 22). Afin d'éviter toute ambiguïté, il est indispensable que le texte prévoit une disposition générale qui poserait le principe du droit au recours contre toute décision individuelle du directeur portant préjudice, et notamment celles prévues aux articles 2(2) (la rétention isolée qui ne constitue pas une sanction disciplinaire), 14 (2) (le contrôle de la correspondance), 15 (2) (les restrictions à la fréquence et à la durée des visites lorsqu'elles sont décidées „pour des raisons disciplinaires ou dans l'intérêt de la

4 Article 4 (1) du Règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale.

5 Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (recast), Brussels, COM(2008)815.

6 Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 10 février 2009.

7 Comité des Ministres du Conseil de l'Europe: Vingt principes directeurs sur le retour forcé, septembre 2005.

sécurité du Centre“), 15 (6) (surveillance des visites), 16 (2) (surveillance des communications), 19 (1) (les fouilles corporelles, qui devraient en plus se fonder sur l'existence d'indices susceptibles de la justifier). Dans ce contexte, la CCDH se rallie à la position de l'UNHCR et invite le législateur à exiger que notamment cette procédure soit expliquée aux retenus dans une langue qu'ils comprennent.

En ce qui concerne les sanctions disciplinaires en tant que telles (articles 21 et 22), la CCDH pense nécessaire de préciser les voies de recours offertes aux personnes concernées et propose, à l'instar de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, d'instaurer un recours en réformation devant le Tribunal administratif statuant dans un délai très court (et non pas „dans les formes et délais ordinaires“).

Par ailleurs, pour ce qui est plus particulièrement de la sanction disciplinaire d'isolement, la CCDH relève que cette sanction est moins encadrée qu'en matière de détention, sans que cette différence de traitement ne soit pour autant justifiée. Ainsi, en ce qui concerne la sanction disciplinaire de la mise en cellule de punition prévue à l'article 197 (10) du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires, le directeur est tenu d'en aviser immédiatement le Procureur Général d'Etat, qui peut décider de surseoir à son exécution (i). De plus, le règlement précise que cette mesure est impérativement accompagnée de l'avis d'un médecin qui certifie que l'état de santé du détenu lui permet de supporter une telle mesure (ii). Le détenu est également suivi médicalement tout au long de son placement en cellule de punition, à raison de 2 visites par semaine (iii).

Concernant le placement d'un détenu en régime cellulaire strict à titre de sanction disciplinaire, l'article 11-1 de la loi du 26 juillet 1986 relative à certains modes d'exécution des peines privatives de libertés réserve cette décision au Procureur Général d'Etat et non au directeur (iv) et l'article 12 de la prédite loi assortit par ailleurs cette décision d'un avis obligatoire conforme d'une commission spéciale.

La CCDH regrette que des mesures similaires aux mesures i à iv à vocation protectrice des droits des détenus, ne soient pas prévues en matière de rétention et invite le législateur à insérer de telles garanties dans le projet de loi sous avis.

En ce qui concerne les pouvoirs du directeur qui lui seraient confiés de par la qualité d'officier de police judiciaire que le projet prévoit de lui attribuer (article 26 (2)), la CCDH rejoint encore la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics lorsqu'elle déclare que „il convient de ne pas investir les responsables du Centre de rétention de ces compétences redoutables dans l'exercice de leurs fonctions dirigeantes“. Pour reprendre l'exemple de la Chambre, il n'est pas admissible que le responsable et le chef du centre habilité à sanctionner un retenu, puisse dans ce même contexte, dresser un procès-verbal dont la teneur ne pourra pratiquement jamais être contradictoirement discutée par la personne concernée.

L'article 24 du projet de loi interdit au personnel „(...) de se livrer sur les détenus à des actes de violence, à des actes de torture ou à des actes constitutifs de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants. (...)“. Le projet de loi ne définit pas de contrôle externe du centre de rétention. La CCDH se réfère ici à son avis du 18 novembre 2008 sur le projet de loi 5849 portant approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York le 18 décembre 2002 et (2) modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

En effet, le Protocole facultatif à la Convention contre la Torture prévoit la création d'un Mécanisme national de Prévention (MNP). Ce MNP vise à prévenir la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants par des visites sans préavis dans tous les lieux de détention ainsi que d'autres formes de surveillance. D'après le projet de loi 5849, le rôle de contrôleur des lieux de détention est confié au Médiateur. Parmi les lieux énumérés par le projet de loi 5849, figure le centre de rétention. Or, le projet de loi sous avis ne fait aucune référence à ce Mécanisme national de Prévention ni à tout autre organe de contrôle externe. La CCDH souligne l'importance de ce „regard extérieur“ tel que prévu par le projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention contre la Torture et invite le législateur à introduire une disposition dans le projet de loi 5947 garantissant les visites du MNP au Centre de rétention.

5947/05

N° 5947⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendement adoptés par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (9.4.2009).....	1
2) Texte coordonné.....	7

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(9.4.2009)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique adoptés par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

Une version coordonnée du projet de loi tenant compte des amendements proposés est annexée à la présente, à titre indicatif.

*

Article 1

La commission suit la proposition de formulation du Conseil d'Etat pour les paragraphes (1) et (2), tout en maintenant les termes „en les faisant bénéficier, au besoin et selon les circonstances, d'un encadrement psychosocial individuel assuré par le personnel du Centre spécialement formé à cet effet.“ à la fin du premier paragraphe.

Au deuxième paragraphe, la commission suit la proposition de formulation du Conseil d'Etat.

Article 2

Ne donnant pas suite à l'avis du Conseil d'Etat, les membres de la commission décident de maintenir l'article 2.

Article 3

L'avis du Conseil d'Etat est suivi, mais le texte est divisé en paragraphes pour des raisons de parallélisme avec les autres dispositions du projet de loi.

Article 4

La commission reprend la formulation proposée par la Haute Corporation pour la deuxième phrase de la disposition.

Article 5

Les membres de la commission se rallient à l'avis du Conseil d'Etat en ce qu'il propose de supprimer le paragraphe (4) de l'article 122 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration. La modification visée est détaillée dans l'article 31 nouveau du présent projet de loi. L'intitulé du projet de loi est modifié de manière à mentionner que le projet de loi porte également modification à la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Article 6

La commission suit l'avis du Conseil d'Etat et décide la suppression du paragraphe (4).

*Article 7**Paragraphe (1)*

Les membres de la commission donnent suite à l'avis du Conseil d'Etat et suppriment les termes „les raisons de son placement ainsi que“ dans le premier paragraphe.

La commission suit l'avis de la Haute Corporation en ce qu'elle propose de remplacer les termes „des organisations non gouvernementales oeuvrant en la matière“ par les termes „des organisations actives dans le domaine de l'encadrement et du soutien de personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement et agréées à ces fins par le ministre.“

Paragraphe (2) nouveau

Aux fins de tenir compte des dispositions de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier quant aux personnes vulnérables, l'article 7 du projet de loi est complété par l'adjonction d'un nouveau paragraphe (2) libellé comme suit:

Amendement I

„(2) Une attention particulière est accordée à la situation des personnes vulnérables, à savoir les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.“

Suite à l'insertion du paragraphe (2) nouveau, la numérotation du paragraphe suivant est ajustée.

Article 8

Les membres de la commission reprennent la formulation proposée par le Conseil d'Etat au premier paragraphe.

Article 9

La commission suit la proposition de formulation du Conseil d'Etat, mais décide de la maintenir à l'article 9 plutôt que de transférer les éléments de l'article 9 à l'article 31.

Article 10

Les membres se rallient à l'avis du Conseil d'Etat et reformulent le premier paragraphe de la disposition de la manière proposée. Par contre, les paragraphes (2) et (3) sont maintenus dans le projet de loi plutôt qu'insérés dans le règlement d'exécution de la loi.

Article 11

La commission décide de maintenir la disposition dans le projet de loi.

Article 12

Amendement II

La commission propose de clarifier le texte en limitant le paragraphe (1) à la formulation suggérée par le Conseil d'Etat. Les deuxième et troisième phrases sont incluses dans un nouveau paragraphe (2). Le paragraphe (2) ancien est par conséquent renuméroté.

L'article 12 est donc libellé de la manière suivante:

„Art. 12.– (1) Les retenus ne peuvent pas être soumis à une obligation de travail.

(2) Ils peuvent toutefois, dans les conditions à fixer par le directeur et s'il y en a, effectuer des menus travaux d'entretien pour lesquels un montant à déterminer par règlement grand-ducal leur est mis en compte. Ce montant ne peut dépasser 5 euros par heure prestée.

(3) Le Centre propose aux retenus des activités intellectuelles, artistiques, culturelles, éducatives, formatrices, récréatives et spirituelles auxquelles ils peuvent participer dans les limites et suivant les conditions à fixer par le directeur.“

Article 13

Les membres maintiennent le texte initial.

Article 14

La proposition de formulation de la Haute Corporation est suivie, mais en supprimant les termes „prévus à l'article 24“.

Article 15

La commission suit en partie l'avis du Conseil d'Etat et en reprend la proposition de formulation qui est reprise au paragraphe (1) respectivement (2) nouveau, mais en supprimant les termes „dont question à l'article 24“. Les paragraphes (2) et (3) anciens sont supprimés. Les paragraphes (4), (5), (6) et (7) anciens sont renumérotés.

Amendement III

De plus, les membres ont décidé de supprimer la deuxième phrase du paragraphe (5) ancien (paragraphe (4) nouveau).

Amendement IV

Pour clarifier le nouveau paragraphe (5), la commission propose d'ajouter les termes „et des médecins“.

L'article 15 aura donc le libellé suivant:

„(1) Le retenu peut recevoir des visiteurs librement et sans surveillance.

Les modalités des visites sont fixées par règlement grand-ducal.

(2) A l'exception des avocats et des médecins dont question à l'article 24, les visiteurs ainsi que leurs effets et bagages peuvent être contrôlés avant de pouvoir accéder au Centre.

Les modalités des contrôles sont celles prévues à l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat).

(3) Les objets et articles pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité et à la santé des retenus ou du personnel, les objets dangereux, ceux qui peuvent servir à

une évasion et ceux qui sont de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur sont pris en garde par le directeur. Un procès-verbal y relatif est établi.

(4) Le visiteur qui refuse de se soumettre au contrôle de sécurité se voit refuser l'accès au Centre. Il peut être retenu jusqu'à l'arrivée de la Police grand-ducale si des indices font présumer qu'il a commis une infraction, qu'il se prépare à en commettre ou qu'il fait l'objet de recherches de police.

(5) Le directeur peut ordonner la surveillance des visites, à l'exception de celles des avocats et des médecins, s'il y a des indices sérieux d'abus, de risque de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre.

(6) Le directeur peut refuser l'entrée aux visiteurs dont le comportement est de nature à compromettre la sécurité du Centre, de son personnel ou de ses occupants et les en expulser.

Article 16

L'article 16 est supprimé comme suggéré par le Conseil d'Etat.

Article 17

L'avis du Conseil d'Etat est suivi. Le contenu de la disposition est inséré dans un règlement grand-ducal à prendre en exécution du projet de loi. La disposition est par conséquent supprimée.

Article 18 (nouvel article 16)

Sans observation.

Article 19 (nouvel article 17)

Les propositions de formulation de la Haute Corporation sont suivies.

Article 20 (nouvel article 18)

La commission ne suit pas l'avis du Conseil d'Etat de supprimer la disposition et d'intégrer les mesures d'exécution dans un règlement grand-ducal d'exécution du projet de loi.

Article 21 (nouvel article 19)

Paragraphe (1)

Afin de clarifier que seuls les retenus majeurs peuvent se voir imposer une sanction disciplinaire et non pas un mineur, les membres décident d'ajouter le terme „majeur“ à la première phrase.

L'article 21 (1) se lit dorénavant comme suit:

Amendement V

„(1) Le directeur peut prononcer une sanction disciplinaire à l'égard du retenu majeur qui enfreint les règles du régime de rétention. Il tient un registre spécial dans lequel sont consignées toutes les sanctions disciplinaires prononcées.“

Paragraphe (2)

Sans observation.

Paragraphe (3)

La commission donne suite à l'avis du Conseil d'Etat, qui n'avait toutefois pas suggéré de proposition de formulation, et prévoit le droit du retenu de se faire assister par un conseil lors de son audition précédant l'application éventuelle d'une sanction.

Le paragraphe (3) aura le libellé suivant:

Amendement VI

„(3) Avant de prononcer une sanction, le retenu, qui peut se faire assister par un conseil, est entendu par le directeur et informé des faits qui lui sont reprochés en ayant recours, si nécessaire,

aux services d'un interprète. Il peut exercer son droit d'être entendu oralement ou par écrit. Les faits et, le cas échéant, la déposition du retenu sont consignés dans un rapport écrit."

Article 22 (nouvel article 20)

Dans le souci de rencontrer les suggestions y relatives du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 22 et plus particulièrement quant à la question du contrôle médical obligatoire avant toute exécution d'une sanction d'isolement, l'article 22 est complété par un paragraphe (3) nouveau dans la teneur suivante:

Amendement VII

„(3) L'isolement ne peut être exécuté sans qu'un médecin ait examiné le retenu et certifié par écrit que celui-ci est capable de le supporter. L'isolement est suspendu si le médecin constate qu'il est de nature à compromettre la santé physique ou mentale du retenu.“

Au même article 22, il est proposé d'introduire un recours spécifique en matière de sanctions disciplinaires, compte tenu notamment du fait que les délais de procédure normaux ne permettront pas au concerné de faire toiser la sanction dont il fait l'objet dans un délai utile. Aussi est-il proposé de modifier le paragraphe (9) (ancien paragraphe (8)) comme suit:

Amendement VIII

„(9) Un recours contre les sanctions disciplinaires est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les 3 jours de l'introduction de la requête.“

Les paragraphes de la disposition sont renumérotés de manière à tenir compte des modifications proposées.

Article 23 (nouvel article 21)

La commission décide de ne point donner suite à l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir la disposition dans le projet de loi plutôt que de l'inclure dans les dispositions réglementaires d'exécution de la loi.

Article 24 (nouvel article 22)

Les membres de la commission donnent suite à la proposition de formulation du Conseil d'Etat, tout en proposant de numéroter les paragraphes pour assurer un certain parallélisme avec les autres dispositions.

Article 25 (nouvel article 23)

La commission se rallie à la proposition de formulation de la Haute Corporation, tout en proposant de numéroter les paragraphes pour assurer un certain parallélisme avec les autres dispositions.

Article 26 (nouvel article 24)

Suite à l'avis du Conseil d'Etat, le paragraphe (2) est supprimé. La numérotation de l'ancien paragraphe (3) est par conséquent également adaptée.

Article 27 (nouvel article 25)

La commission maintient le texte initial.

Article 28

Les membres suivent l'avis de la Haute Corporation et suppriment la disposition.

Article 29 (nouvel article 26)

Comme proposé par le Conseil d'Etat, la commission décide de remplacer les termes „au personnel du Centre“ par les termes „aux agents du Centre“.

Article 30 (nouvel article 27)

La commission donne suite à l'avis du Conseil d'Etat et complète la phrase introductive par la date de la loi budgétaire, à savoir le 19 décembre 2008.

Article 31 (nouvel article 28)

Les membres décident de ne pas donner suite à l'avis de la Haute Corporation.

Article 32 (nouvel article 29)

Sans observation.

Article 33 (nouvel article 30)

Sans observation.

Nouvel article 31

Conformément à la proposition du Conseil d'Etat y relative à l'endroit de l'article 5, il est proposé de compléter le chapitre 6 du projet de loi par un article 32 nouveau visant à abroger le paragraphe (4) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Cet article aura la teneur suivante:

Amendement IX

„Art. 31 (nouveau).– L'article 122, paragraphe 4 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est abrogé.“

Dans le même ordre d'idées, l'intitulé du présent projet de loi est complété par un nouveau point 3 libellé comme suit:

Amendement X

„ , 3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.“

Nouvel article 32

Le nouvel article 32 reprend le libellé de l'ancien article 34.

*

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, à Monsieur le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration et à Madame la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,

Lucien WEILER

*

TEXTE COORDONNE**PROJET DE LOI****portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

- 1. le Code de la sécurité sociale,**
- 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
- 3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

Chapitre 1er.– Dispositions générales

Art. 1er.– (1) Le Centre de rétention, ci-après dénommé le Centre, est une structure fermée qui a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement, prise en application de l'article 120 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et des formes complémentaires de protection et, le cas échéant, de les préparer à leur éloignement vers leurs pays d'origine ou leur pays de provenance en les faisant bénéficier, au besoin et selon les circonstances, d'un encadrement psychosocial individuel assuré par le personnel du Centre spécialement formé à cet effet.

(2) Le Centre est placé sous l'autorité du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, ci-après dénommé le ministre.

Art. 2.– (1) Les retenus circulent librement dans l'enceinte de l'unité du Centre dans laquelle ils séjournent, sauf les restrictions à établir par le directeur du Centre.

(2) Le directeur peut ordonner la rétention isolée, soit pour assurer la protection du retenu, du personnel du Centre ou celle des tiers, soit à titre de sanction disciplinaire.

Art. 3.– (1) Les personnes placées dans le Centre, ci-après dénommées les retenus, ont droit au respect et à la protection de leur dignité, de leur intégrité physique et psychique et de leurs convictions religieuses et philosophiques.

(2) L'exercice des droits des retenus ne peut être restreint que dans la stricte limite des exigences tenant à la vie collective dans le Centre ou nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du Centre. Les mesures de restriction doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées au but poursuivi.

Art. 4.– Les retenus exercent leurs droits et obligations dans le respect des dispositions légales et réglementaires. Ils doivent se conformer aux ordres et aux instructions, émis par le directeur ou par les agents qu'il a délégués à ces fins, en vue d'assurer le bon fonctionnement du Centre.

Art. 5.– Les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention sont fixées par règlement grand-ducal.

Chapitre 2.– Organisation structurelle du Centre

Art. 6.– (1) Le Centre est divisé en plusieurs unités dont une bénéficiant de mesures de sécurité et de surveillance accrues spécifiquement réservée aux retenus ayant un comportement à risque.

(2) Les retenus de sexe opposé sont séparés, sauf en ce qui concerne les couples mariés et les partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

(3) Les personnes ou familles accompagnées de mineurs d'âge placées au Centre en vue de leur éloignement séjournent dans une unité distincte qui leur est réservée. La durée de leur placement ne peut excéder 72 heures.

Chapitre 3.– Organisation fonctionnelle du Centre

Art. 7.– (1) Tout nouvel arrivant est reçu dans un local spécifiquement aménagé à cette fin par un membre du personnel du Centre qui, après l'avoir identifié, lui explique les modalités générales du régime de rétention, le cas échéant, en ayant recours aux services d'un interprète.

(2) Une attention particulière est accordée à la situation des personnes vulnérables, à savoir les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.

(3) Le retenu se voit remettre contre récépissé copie du règlement d'ordre intérieur dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend ainsi qu'une copie du tableau de l'ordre des avocats et une liste des organisations actives dans le domaine de l'encadrement et du soutien de personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement et agréées à ces fins par le ministre. Il a le droit d'avertir ou de faire avertir une personne de son choix de son arrivée au Centre.

Art. 8.– (1) Avant d'être placé dans l'unité du Centre la mieux appropriée, le retenu fait l'objet d'une fouille corporelle réalisée dans le respect de la dignité humaine par au moins deux agents du Centre du même sexe que lui.

(2) Les effets personnels et bagages du retenu sont fouillés et inventoriés en sa présence.

(3) Les fouilles peuvent être effectuées moyennant des dispositifs techniques tels que portiques de sécurité, détecteurs portatifs ou scanners à rayons X.

Art. 9.– (1) Dans les 24 heures suivant leur admission au Centre, les retenus sont examinés par un médecin.

(2) Tout au long de leur séjour au Centre, les retenus ont droit aux soins médicaux requis dans l'intérêt de leur santé et au traitement indispensable de leurs maladies.

(3) Les retenus profitent de la gratuité des soins. Les soins dentaires sont toutefois limités aux soins urgents et indispensables.

Art. 10.– (1) Le retenu dispose de ses affaires personnelles, sauf les limites à l'usage à fixer par règlement grand-ducal.

(2) Le directeur prend en garde les objets et articles pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité et à la santé des retenus ou du personnel, les objets dangereux, ceux qui peuvent servir à une évasion et ceux qui sont de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur. Un procès-verbal y relatif est établi.

(3) Les documents d'identité du retenu ainsi que les objets de valeur dont il dispose sont conservés contre récépissé par le Centre. Ils lui sont restitués au moment de son éloignement du territoire ou, en cas de retour accompagné, lors de son arrivée dans son pays d'origine ou de provenance.

Art. 11.– (1) Contre récépissé, l'argent du retenu est placé en dépôt auprès du Centre.

(2) Les avoirs du retenu, augmentés des versements opérés par le Centre ou des tiers et diminués du montant des paiements à charge du retenu lui sont restitués contre quittance à sa sortie du Centre.

Art. 12.– (1) Les retenus ne peuvent pas être soumis à une obligation de travail.

(2) Ils peuvent toutefois, dans les conditions à fixer par le directeur et s'il y en a, effectuer des menus travaux d'entretien pour lesquels un montant à déterminer par règlement grand-ducal leur est mis en compte. Ce montant ne peut dépasser 5 euros par heure prestée.

(3) Le Centre propose aux retenus des activités intellectuelles, artistiques, culturelles, éducatives, formatrices, récréatives et spirituelles auxquelles ils peuvent participer dans les limites et suivant les conditions à fixer par le directeur.

Art. 13.– (1) Le retenu accède librement pendant la journée à l'espace sécurisé en plein air de l'unité dans laquelle il séjourne.

(2) Toutefois, s'il fait l'objet d'une sanction disciplinaire, ce libre accès peut être limité par le directeur, sans pouvoir être inférieur à une heure de promenade par jour.

(3) Le retenu peut s'adonner au sport et accéder au local équipé d'engins pour la culture physique dans les conditions à déterminer par le directeur.

Art. 14.– (1) Le retenu peut correspondre librement par courrier postal, par téléphone, par télécopie ou par courrier électronique.

(2) S'il y a des indices sérieux quant à la présence d'objets dangereux ou illicites, de risques de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre, l'usage des moyens de communication peut être interdit, à l'exception des communications avec les avocats et avec les médecins.

(3) Les frais des communications sont à charge du Centre dans les limites fixées par règlement grand-ducal.

Art. 15.– (1) Le retenu peut recevoir des visiteurs librement et sans surveillance.

Les modalités des visites sont fixées par règlement grand-ducal.

(2) A l'exception des avocats et des médecins, les visiteurs ainsi que leurs effets et bagages peuvent être contrôlés avant de pouvoir accéder au Centre.

Les modalités des contrôles sont celles prévues à l'article 8.

(3) Les objets et articles pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité et à la santé des retenus ou du personnel, les objets dangereux, ceux qui peuvent servir à une évasion et ceux qui sont de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur sont pris en garde par le directeur. Un procès-verbal y relatif est établi.

(4) Le visiteur qui refuse de se soumettre au contrôle de sécurité se voit refuser l'accès au Centre.

(5) Le directeur peut ordonner la surveillance des visites, à l'exception de celles des avocats et des médecins, s'il y a des indices sérieux d'abus, de risque de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre.

(6) Le directeur peut refuser l'entrée aux visiteurs dont le comportement est de nature à compromettre la sécurité du Centre, de son personnel ou de ses occupants et les en expulser.

Art. 16.– Pendant son séjour au Centre, le retenu reçoit en compte, pour faire face à ses menues dépenses, un montant journalier qui est fixé par règlement grand-ducal. Ce montant ne peut dépasser 10 euros par jour.

Art. 17.– (1) Pendant son séjour au Centre, le retenu peut être soumis à des fouilles de sécurité périodiques. Ses effets personnels et sa chambre peuvent également être inspectés.

(2) Les fouilles et les inspections prévues au paragraphe 1er doivent être effectuées dans le respect de la dignité humaine des retenus.

(3) Les modalités de ces fouilles et inspections sont celles prévues à l'article 8.

Art. 18.– Le Centre fournit aux retenus trois repas par jour, dont au moins un chaud. Le régime alimentaire est équilibré et tient compte, dans la mesure du possible, des commandements dictés par les convictions religieuses des retenus.

Art. 19.– (1) Le directeur peut prononcer une sanction disciplinaire à l'égard du retenu majeur qui enfreint les règles du régime de rétention. Il tient un registre spécial dans lequel sont consignées toutes les sanctions disciplinaires prononcées.

(2) La sanction est proportionnée à la nature et à la gravité de l'infraction. Elle fait l'objet d'une décision écrite indiquant les voies et les délais de recours.

(3) Avant de prononcer une sanction, le retenu, qui peut se faire assister par un conseil, est entendu par le directeur et informé des faits qui lui sont reprochés en ayant recours, si nécessaire, aux services d'un interprète. Il peut exercer son droit d'être entendu oralement ou par écrit. Les faits et, le cas échéant, la déposition du retenu sont consignés dans un rapport écrit.

Art. 20.– (1) Les sanctions disciplinaires sont l'avertissement, l'exclusion du bénéfice du pécule journalier visé à l'article 16 pour une durée ne pouvant dépasser quinze jours et l'isolement qui ne peut pas durer plus de cinq jours consécutifs.

(2) Les sanctions sont notifiées par écrit.

(3) L'isolement ne peut être exécuté sans qu'un médecin ait examiné le retenu et certifié par écrit que celui-ci est capable de le supporter. L'isolement est suspendu si le médecin constate qu'il est de nature à compromettre la santé physique ou mentale du retenu.

(4) L'isolement est effectué dans une chambre à aménagements réduits.

(5) Pendant la durée de l'isolement, le retenu ne peut ni effectuer des achats, ni accéder aux moyens de communication visés à l'article 14, ni recevoir des lettres ou des visites. Les contacts avec le directeur, les avocats, les représentants des cultes et les services médicaux demeurent toutefois réservés.

(6) Pendant la durée de l'isolement, le retenu ne peut participer ni à des occupations rémunérées, ni à des activités de loisirs.

(7) Le retenu placé en isolement a droit à une heure de promenade en plein air par jour.

(8) Le directeur peut suspendre ou fractionner l'exécution de l'isolement.

(9) Un recours contre les sanctions disciplinaires est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les 3 jours de l'introduction de la requête.

Art. 21.– (1) Le retenu peut en tout temps obtenir un entretien avec le directeur moyennant une demande préalable écrite.

(2) Le retenu peut en tout temps formuler une plainte au sujet de ses conditions de rétention ou des mesures restrictives dont il fait l'objet. La plainte peut être adressée à toute autorité compétente.

Art. 22.– (1) Les agents du Centre doivent, en toute circonstance, se conduire et accomplir leur tâche de telle manière que leur exemple ait une bonne influence sur les retenus et suscite leur respect. Dans l'exécution du service, ils doivent porter secours chaque fois que les circonstances l'exigent.

(2) Ils doivent s'abstenir de tout acte, de tout propos et de tout écrit qui serait de nature à porter atteinte à la sécurité et au bon fonctionnement du Centre.

(3) Toute violence et toute voie de fait à l'égard des retenus est défendue. La contrainte n'est autorisée qu'afin d'empêcher un retenu de porter préjudice à lui-même ou à autrui ou de causer des dégâts.

En aucun cas, l'application des moyens de contrainte ne doit être prolongée au-delà du temps strictement nécessaire pour vaincre la résistance du retenu. Toute application de moyens de contrainte doit être signalée sans retard par écrit au directeur.

Art. 23.– (1) La sécurité intérieure du Centre incombe aux agents du Centre. La sécurité externe du Centre est assurée par la Police grand-ducale.

(2) Lorsque la gravité ou l'ampleur d'un incident survenu ou redouté à l'intérieur du Centre ou à son entrée ne permet pas d'assurer le rétablissement ou le maintien de l'ordre et de la sécurité par les seuls moyens des agents du Centre, le directeur ou celui qui le remplace est tenu de requérir l'assistance de la Police grand-ducale dans les conditions du Titre V de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Chapitre 4.– Cadre du personnel

Art. 24.– (1) Le directeur, qui est le chef de l'administration, dirige le Centre et en assume l'autorité ainsi que la responsabilité administrative et hiérarchique. Il est assisté d'un directeur adjoint qui assume sous son autorité la responsabilité des domaines qui lui sont confiés. En cas d'empêchement du directeur, le directeur adjoint le remplace.

(2) Le directeur et le directeur adjoint doivent remplir les conditions prévues pour le recrutement des cadres supérieurs de l'administration.

Art. 25.– (1) Le cadre du personnel du Centre comprend, en dehors du directeur et du directeur adjoint, les emplois et fonctions, suivants:

1) dans la carrière supérieure de l'administration:

- des attachés de gouvernement,
- des médecins-chefs de service et médecins-chefs de division,
- des psychologues,
- des pédagogues,
- des sociologues,
- des ingénieurs.

2) dans la carrière moyenne de l'administration:

- des éducateurs gradués,
- des assistants sociaux,
- des rédacteurs,
- des infirmiers hospitaliers gradués,
- des ingénieurs techniciens.

3) dans la carrière inférieure de l'administration:

- des éducateurs,
- des expéditionnaires,
- des infirmiers,
- des moniteurs.

(2) Le cadre prévu au paragraphe 1er peut être complété par des fonctionnaires-stagiaires, des employés de l'Etat et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Chapitre 5.– Dispositions budgétaires et financières

Art. 26.– (1) Il est alloué aux agents du Centre une prime de risque non pensionnable de 20 points indiciaires.

(2) Les agents du Centre soumis à astreinte à domicile bénéficient d'un congé de compensation ou d'une indemnité conformément aux dispositions applicables en matière d'astreinte à domicile. Les

dispositions de l'article 25, paragraphe 2 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat leur sont applicables.

Art. 27.– Le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions est autorisé à engager pour les besoins du Centre, par dépassement des limites fixées dans la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009.

- 3 fonctionnaires dans la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement, du psychologue, ou du pédagogue;
- 4 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'éducateur gradué;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne du rédacteur;
- 1 fonctionnaire dans la carrière moyenne de l'ingénieur technicien;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'infirmier hospitalier gradué;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'assistant social;
- 2 fonctionnaires dans la carrière inférieure de l'éducateur;
- 1 fonctionnaire dans la carrière inférieure de l'expéditionnaire administratif;
- 2 fonctionnaires dans la carrière inférieure du moniteur;
- 1 employé de la carrière S;
- 6 employés de la carrière D;
- 2 employés de la carrière C;
- 1 ouvrier de la carrière C.

Art. 28.– Pour assurer le service médical et les soins spéciaux à dispenser au sein du Centre, le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions peut prendre recours à des médecins et des experts autorisés à exercer les professions de santé requises, qu'ils soient établis en profession libérale ou attachés à des organismes publics ou privés. Les prestations de ces spécialistes sont rémunérées, s'il s'agit de professionnels établis à leur propre compte, suivant vacation horaire à déterminer par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, et, s'il s'agit de professionnels engagés par des établissements publics ou privés, par forfait à négocier avec ces établissements.

Chapitre 6. – Dispositions modificatives

Art. 29.– L'article 32, alinéa 1, 3e tiret du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„– entièrement à charge de l'employeur en ce qui concerne les membres de l'armée, de la police grand-ducale ainsi que le personnel des établissements pénitentiaires, le personnel du Centre de rétention et le personnel infirmier du Centre hospitalier neuropsychiatrique;“

Art. 30.– La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

- 1° L'article 22, section IV, point 8° est complété à la suite de la mention „le directeur adjoint de l'Administration de l'Environnement“ par les termes „le directeur adjoint du Centre de rétention“.
- 2° L'article 22, section IV, point 9° est complété à la suite de la mention „le directeur du Service de renseignement“ par les termes „le directeur du Centre de rétention“.
- 3° Le tableau I „Administration générale“ de l'annexe A est complété à l'endroit du grade 17 par la fonction „Centre de rétention: directeur“ et à l'endroit du grade 16 par la fonction „Centre de rétention: directeur adjoint“.
- 4° L'annexe D „Détermination 1. des carrières inférieures, moyennes et supérieures; 2. du grade de computation de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial“ est complétée à l'endroit des grades 16 et 17 de la carrière supérieure, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, par les mentions respectivement de „directeur adjoint du Centre de rétention“ et de „directeur du Centre de rétention“.

Art. 31.– L'article 122, paragraphe 4 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est abrogé.

Chapitre 7.– *Intitulé abrégé*

Art. 32.– La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „Loi du ... concernant le Centre de rétention“.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5947/06

N° 5947⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

- 1. le Code de la sécurité sociale,**
- 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
- 3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(28.4.2009)

En application de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le président de la Chambre des députés a, par dépêche du 9 avril 2009, saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous avis élaborés par la commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

Ces amendements étaient accompagnés d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte des propositions du Conseil d'Etat que la commission parlementaire a fait siennes ainsi que des amendements qu'elle a adoptés.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat sera amené dans le cadre du présent avis complémentaire à faire référence aux articles du projet de loi, il se tiendra à la numérotation du texte coordonné.

*

Le Conseil d'Etat note que ses observations, accompagnées pour partie de propositions de modification du projet gouvernemental, ont connu un très large suivi de la part de la commission parlementaire sauf pour ce qui est de sa recommandation d'élaguer le projet de loi d'un certain nombre de dispositions qui, à son avis, ont leur place dans le règlement grand-ducal à prendre en exécution des nouvelles dispositions légales prévues.

Amendement I

Cet amendement comporte l'ajout à l'article 7 d'un paragraphe 2 nouveau et fait suite à la recommandation du Conseil d'Etat d'inclure, conformément aux exigences de l'article 16, paragraphe 3 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, une mention spécifique de la situation particulière des personnes considérées comme vulnérables aux termes du texte communautaire.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement II

La proposition de texte du Conseil d'Etat pour l'insertion d'un nouveau paragraphe 1er à l'article 12 étant suivie, cet amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendements III et IV

Les deux amendements concernent l'article 15 du projet gouvernemental.

Quant aux paragraphes 1er et 2 du nouveau libellé de l'article 15, le Conseil d'Etat est suivi à un point tel que les auteurs des amendements ont copié, par inadvertance, les renvois à d'autres articles du projet de loi et la numérotation afférente qu'il avait proposés, mais qui ne concordent pas avec la structure du texte retenue par ailleurs par la commission parlementaire.

Aussi convient-il de procéder aux modifications suivantes dans le texte faisant l'objet de l'amendement IV en ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 2 de l'article 15:

- à l'alinéa premier, les mots „dont question à l'article 24“ sont à supprimer;
- la parenthèse figurant *in fine* de l'alinéa 2 („(7 selon le Conseil d'Etat)“) ne fait pas de sens et doit également être supprimée.

Le texte coordonné est d'ailleurs correct à cet égard.

Selon les vues du Conseil d'Etat, les dispositions reprises aux paragraphes 3 à 6 pourraient avoir leur place dans le règlement grand-ducal à prendre en exécution de la loi en projet. La commission parlementaire préfère toutefois garder les dispositions en question dans la loi. Le texte en question ne donne pas lieu à d'autres observations.

Amendements V et VI

Les deux amendements concernent l'article 21 du projet gouvernemental devenant l'article 19 dans le texte coordonné.

Quant à l'amendement V, le Conseil d'Etat avait critiqué dans son avis du 31 mars 2009 la formulation vague des comportements susceptibles de donner lieu à des sanctions disciplinaires. Les auteurs de l'amendement y donnent pour seule suite la précision que les sanctions disciplinaires à infliger par le directeur concerneront les seuls retenus majeurs. Dans ces conditions, la critique précitée reste entière.

Le Conseil d'Etat demande qu'au moins il soit précisé au paragraphe 1er de l'article 19 que les règles du régime de rétention sont celles qui sont nécessaires au maintien de la sécurité et d'une vie communautaire bien organisée.

Par ailleurs, il y a lieu d'indiquer la base légale du pouvoir réglementaire d'attribution permettant, en application de l'article 32(3) de la Constitution, d'établir un relevé détaillé des irrégularités qui sont à énoncer à l'article sous examen et qui peuvent donner lieu à des sanctions disciplinaires. Le Conseil d'Etat propose dès lors de réserver le libellé suivant à l'article 19, paragraphe 1er:

„(1) Un règlement grand-ducal établit un relevé des actes et omissions des retenus majeurs qui, au regard des exigences fixées aux articles 3, paragraphe 2, et 4, peuvent donner lieu à une sanction disciplinaire.

Les sanctions disciplinaires sont prononcées par le directeur qui tient un registre spécial dans lequel sont consignées toutes les sanctions disciplinaires prononcées.“

Amendements VII et VIII

Les amendements en question qui concernent l'introduction d'un nouveau paragraphe 3 et la modification du paragraphe 8 (9 dans le texte coordonné) de l'article 22 (20 dans le texte coordonné) font suite à des propositions du Conseil d'Etat.

Ils ne donnent pas lieu à observation.

Amendements IX et X

Dans son avis précité du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat avait constaté que le renvoi à un règlement grand-ducal pour déterminer les mesures d'exécution de la loi en projet, prévu à l'article 5, est redondant par rapport au paragraphe 4 de l'article 122 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Et, il avait estimé que cette disposition de la loi du 29 août 2008 n'a plus de raison d'être et pourra donc être supprimée.

L'amendement IX y donne suite.

Dans la mesure où la loi en projet procède à une modification d'une autre loi, les règles de la législative commandent d'en faire mention à l'intitulé.

A cet égard l'amendement X est la conséquence logique de l'amendement IX.

Ni l'amendement IX ni l'amendement X ne donnent lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 avril 2009.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5947/07

N° 5947⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

- 1. le Code de la sécurité sociale,**
- 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
- 3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET
EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE
L'IMMIGRATION**

(29.4.2009)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, MM. Xavier BETTEL, Felix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration en date du 24 octobre 2008.

Au cours de sa réunion du 1er décembre 2008, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 10 février 2009 et par le Collectif Réfugiés Luxembourgeois (LFR) le 19 mars 2009. La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) a rendu son avis le 31 mars 2009.

L'avis du Conseil d'Etat a été rendu le 31 mars 2009.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a examiné le projet de loi lors de ses réunions du 2 avril et du 9 avril 2009. Lors de ces réunions, la Commission a adopté des amendements qui ont été transmis au Conseil d'Etat le 9 avril 2009.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat est intervenu le 28 avril 2009.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 29 avril 2009.

*

II. INTRODUCTION

L'accord de coalition de 2004 signale que le Gouvernement „luttera énergiquement contre l'immigration illégale. Un centre fermé séparé pour étrangers en situation irrégulière sera construit.“ La

construction d'un tel centre était d'une nécessité urgente, étant donné que le Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière, comme son nom l'indique, n'était qu'une structure provisoire, abrité en plus dans un lieu inapproprié qu'est le Centre pénitentiaire de Luxembourg. La création d'un centre de rétention ne doit cependant pas seulement être considérée comme une réponse à la surpopulation du Centre pénitentiaire, mais en premier lieu comme une solution permettant de créer une structure séparée du Centre pénitentiaire, adaptée aux besoins spécifiques des personnes devant quitter le pays. La loi du 24 août 2007 relative à la construction d'un centre de rétention a finalement autorisé la construction de ce „centre séparé“.

Ce faisant, le Gouvernement a donné suite aux revendications de nombreuses organisations non gouvernementales et d'associations nationales et d'organismes internationaux tels que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), le Commissaire aux droits de l'Homme, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) ou la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Ces derniers ont dénoncé dans de nombreux rapports les conditions dans lesquelles les étrangers ont été retenus au Centre pénitentiaire, à savoir le manque d'activités offertes aux ressortissants étrangers retenus, le régime de rétention des femmes étrangères, le droit de visite trop restrictif, ou encore les modalités inacceptables relatives aux contacts avec le monde extérieur. De façon générale, ces organismes ont considéré que le traitement des personnes retenues au Luxembourg, dû surtout aux locaux inadaptés, n'était pas tolérable, étant donné que ces personnes n'ont été ni reconnues coupables, ni poursuivies pour avoir commis une infraction pénale. La seule réponse possible permettant de remédier à cette situation intenable était alors la création d'une structure de séjour spécifique et distincte dans laquelle le régime de rétention est nettement allégé par rapport au régime de détention classique.

Au Luxembourg, ce sont l'article 120 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection qui constituent la base légale de la rétention administrative.

D'après la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, une personne en séjour irrégulier peut être placée en rétention lorsqu'une mesure d'éloignement est impossible en raison de circonstances de fait. En règle générale, il s'agit de personnes interceptées sur le territoire sans être en possession d'un document de voyage respectivement d'une autorisation de séjour en cours de validité. Ces personnes sont placées en rétention en attendant l'émission d'un document de voyage d'urgence permettant leur éloignement.

Selon la loi relative au droit d'asile, un demandeur de protection internationale peut être placé en rétention dans les quatre cas de figure limitativement prévus dans la loi modifiée du 5 mai 2006 précitée. Il s'agit des cas où 1) le demandeur de protection internationale a déposé sa demande dans le but de prévenir un éloignement, 2) alors que le demandeur se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg, ce demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage, 3) la demande de protection internationale est traitée dans certains cas par une procédure accélérée, ou 4) le placement s'impose pour ne pas compromettre le transfert du demandeur conformément au règlement communautaire dit „Dublin II“. En fait, les placements en rétention de demandeurs de protection internationale se font quasi exclusivement à l'occasion de transferts Dublin.

L'objet du projet de loi sous rubrique est de créer une administration sous la dénomination de „Centre de rétention“ aux fins d'établir, d'une part, le statut du futur Centre et de son personnel et, d'autre part, le régime de rétention dont les modalités pratiques d'exécution seront reléguées à un règlement grand-ducal. Après la loi sur la construction du Centre (doc. parl. No 5654), le présent projet de loi crée donc finalement le cadre légal relatif au fonctionnement du Centre tant demandé par les organisations non gouvernementales.

Le projet de loi vise par ailleurs à remplir certaines exigences découlant du chapitre IV de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, en sachant cependant que le projet de loi sous rubrique a été élaboré avant l'adoption de la directive. La directive en question, dite „directive retour“, et appelée „directive de la honte“ par ses critiques les plus fervents, a comme objectif d'établir des règles communes applicables au retour, à l'éloignement, à l'utilisation de mesures coercitives, à la rétention et aux interdictions d'entrée. Elle fixe une interdiction d'entrée sur le territoire de cinq ans et autorise une durée de placement en rétention de six mois, prolongeable de douze mois supplémentaires lorsqu'il est „probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison: a) du manque de coopération du ressortissant concerné d'un pays tiers, ou b) des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires“.

Au Luxembourg, la loi relative au droit d'asile prévoit une durée de rétention de trois mois, qui peut, à titre exceptionnel, être prolongée par le ministre chaque fois pour une durée maximale de trois mois. La durée maximale de la rétention est ainsi de douze mois.

La loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit une durée de rétention d'un mois, période qui peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois. En pratique cependant, l'objectif sera de limiter au maximum la durée de rétention.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

1. Un Centre d'orientation humaniste

Si, de façon générale, la construction d'un centre de rétention ne peut pas nécessairement être qualifiée de solution souhaitable, on peut cependant parler de la solution la moins mauvaise pour les personnes concernées ne remplissant pas les conditions pour rester dans notre pays et qui ont renoncé de retourner volontairement dans leur pays d'origine. Les auteurs du projet de loi ont attaché une grande importance à l'orientation humaniste du centre de rétention. Bien qu'il soit difficilement concevable pour certains qu'une structure privant les personnes concernées de leur liberté puisse être humaniste, il convient de soulever la marge de manœuvre très importante dont dispose le législateur pour organiser la vie dans un centre de rétention. En effet, lors de la phase exploratoire du projet, il s'est avéré que le régime de rétention, notamment en termes de droits des retenus ou de leur soutien, diffère fortement dans les différents pays voire même dans un seul pays.

D'après les auteurs du projet de loi, le facteur essentiel d'un concept humaniste est celui de considérer les personnes placées dans son enceinte comme une personne qui n'est ni condamnée ni prévenue d'infraction pénale. En effet, les personnes ne sont pas retenues parce qu'elles auraient commis un crime, mais en raison de leur situation administrative irrégulière. Il importe dans ce contexte de respecter la dignité humaine et les droits et libertés fondamentaux des personnes retenues et de créer les conditions qui soutiennent ces objectifs primordiaux. Parmi ces conditions figurent notamment la limitation des restrictions aux libertés individuelles au strict minimum nécessaire, la disponibilité d'un soutien psychosocial et d'un encadrement médical et juridique, la mise en place de possibilités de loisirs et un agencement des locaux tenant compte des différentes populations du Centre et de leurs besoins spécifiques. Outre le respect de leur dignité, les retenus ont le droit au respect et à la protection de leur intégrité physique et psychique et de leurs convictions religieuses et philosophiques.

Les personnes retenues constituent une population vulnérable et souvent traumatisée qui est caractérisée par la diversité culturelle, ethnique, religieuse et linguistique et qui se voit confrontée à un avenir incertain. C'est pourquoi il a été décidé de faire du soutien psychologique et social des personnes retenues un des piliers du projet de loi sous rubrique. Il convient dans ce contexte d'assurer une prise en charge individualisée et globale des retenus, tenant compte de la situation personnelle de chaque retenu et de ses perspectives, par une équipe pluridisciplinaire et multiculturelle qui dispose des qualités nécessaires pour ce faire. Le travail de cette équipe ne se limite pas seulement à l'accompagnement des retenus tout au long de leur séjour au Centre, mais consiste également à faire partir les retenus dans les meilleures conditions et de leur apporter une aide aux problèmes qui peuvent les attendre dans leur pays d'origine. Afin de mener à bien cette mission, il importe d'abord que les retenus acceptent la décision de renvoi et le retour dans leur pays d'origine. Ajoutons encore que l'exemple du Centre de rétention du canton de Genève a montré que la qualité du personnel, en termes de qualification professionnelle et d'expérience de la vie, est le facteur clé pour assurer un retour humain, ce qui est tant dans l'intérêt du retenu que de l'Etat ayant prononcé la décision d'éloignement. L'approche humaniste qui sera mise en œuvre au Centre s'inspire très largement de l'expérience faite depuis une dizaine d'années dans certains pays européens dont la Finlande, la Suède et certains cantons suisses. Elle a servi de fil rouge à l'élaboration des parties principales du présent projet de loi. Relevons encore qu'une délégation de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a visité en 2006 les Centres de rétention de Zurich et de Genève. Ces visites ont permis aux députés de suivre et de participer, dès le début, à l'élaboration du concept du Centre.

Mais ce qui importe plus, même avant l'introduction de ce concept humaniste, c'est de veiller à ce que la rétention ne doit intervenir que si elle est strictement nécessaire. Dans ce contexte, il est sou-

haitable de continuer à développer les programmes de retour volontaire, procédé qui ne comporte pas seulement des avantages pour les autorités étatiques, mais également pour les personnes concernées qui bénéficient notamment d'une aide financière de la part du Gouvernement. Un exemple pertinent du développement de l'assistance au retour volontaire concerne, suite à la signature d'une convention avec le Gouvernement, la prise en charge des demandeurs d'asile déboutés vers le Kosovo par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Ce projet, financé par le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, facilite la réintégration des personnes concernées dans leur pays d'origine, notamment pour ce qui est de la recherche d'un logement et d'un travail, de la scolarisation des enfants, de la prise en charge médicale ou des formations professionnelles.

2. Organisation du Centre

Organisation structurelle du Centre

L'agencement du Centre doit tenir compte des différentes populations qui y sont retenues: des personnes avec des origines géographiques et ethniques différentes, des personnes ayant un comportement à risque, des mineurs d'âge, des familles etc. Ainsi, le Centre est divisé en plusieurs unités distinctes ce qui permet, d'un côté, d'isoler des personnes retenues ou des groupes de retenus, afin de prévenir à des situations de conflit, et de l'autre côté, de rapprocher des personnes, afin de permettre à des couples ou, à titre exceptionnel, à des familles de rester unis pendant leur rétention. Remarquons cependant que la politique préconisée par les responsables du Centre suit l'exemple du centre de rétention de Genève qui consiste à faire cohabiter les retenus au lieu de les séparer selon les critères de leur origine ou de leur appartenance religieuse.

Les retenus de sexe opposé sont séparés, sauf en ce qui concerne les couples mariés et „pacésés“. La durée de placement en rétention pour des personnes ou familles accompagnées de mineurs d'âge est limitée à un maximum de 72 heures. A côté de l'unité qui leur est réservée, les enfants pourront profiter d'un coin de jeux dans l'enceinte du Centre et d'une aire de jeux extérieure. A l'instar du Collectif Réfugiés Luxembourgeois et de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration estime qu'il n'est pas indiqué de placer des mineurs non accompagnés en rétention. Elle s'est par ailleurs prononcée pour l'ajout d'une disposition tenant compte de la situation des personnes vulnérables, comme le demande le troisième paragraphe de l'article 16 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Puisque la construction du Centre a précédé le concept de fonctionnement définitif, les responsables ont proposé quelques ajustements au plan initial. Citons à ce sujet le remplacement de quelques chambres individuelles par des salles communes. Ces adaptations ont mené à une nouvelle réduction de la capacité du Centre, de sorte que le Centre disposera de 87 places au lieu des 120 initialement prévues.

L'entrée au Centre de rétention

Lorsqu'il intègre le Centre, le retenu reçoit des explications sur les modalités générales du régime de rétention. Il se fait remettre en outre une copie du règlement intérieur ainsi qu'un tableau de l'ordre des avocats et une liste des organisations non gouvernementales œuvrant en la matière et a le droit d'avertir une personne de son choix de son arrivée au Centre.

Le projet de loi prévoit par ailleurs une fouille corporelle du retenu afin d'éviter qu'il puisse introduire des objets dangereux. Il prévoit également un examen médical par un médecin mandaté par le Centre au plus tard les 24 heures de son arrivée. Le retenu peut disposer de ses affaires personnelles, dans les limites à fixer par règlement grand-ducal. Ceci n'est évidemment pas le cas pour les objets pouvant mettre en danger les retenus ou le personnel du Centre, servir à une évasion ou perturber sérieusement l'ordre intérieur, les documents d'identité, les objets de valeur et l'argent, qui sont conservés par le Centre et restitués au retenu ultérieurement.

L'accueil au Centre de rétention est un moment crucial pour établir une relation de confiance avec les personnes. Ceci est d'autant plus important que les retenus, du moment de leur accueil, sont souvent

dans un état de méfiance, de résistance et d'agression. Un accueil respectueux peut en ce moment contribuer à calmer la situation. Il convient dans ce contexte de disposer d'un personnel qualifié et d'investir dans des formations spéciales pour l'accueil des retenus. L'assurance de la sécurité du Centre sera confiée, d'une part, au personnel du Centre, et, d'autre part, à des collaborateurs d'une société de gardiennage externe. L'engagement de gardiens de prison est limité à la seule fin d'assurer la surveillance de l'unité spéciale du Centre, hébergeant des retenus dangereux.

Les droits des retenus

L'un des objectifs étant de permettre une rétention peu restrictive, les personnes en rétention ont le droit de circuler librement dans l'enceinte de l'unité du Centre dans laquelle elles séjournent, et, pendant la journée, peuvent accéder librement à l'espace en plein air réservé à leur unité.

De façon générale, les retenus sont libres de communiquer par courrier postal, téléphone, télécopie ou par courrier électronique. Lorsqu'il y a des indices sérieux quant à la présence d'objets dangereux et illicites, de risques de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre, l'usage des moyens de communication peut être interdit, à l'exception des communications avec les avocats et les médecins. Les frais de communication sont pris en charge par le Centre dans les limites fixées par règlement grand-ducal.

Selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal, le retenu peut recevoir des visiteurs librement et sans surveillance. Ces visiteurs peuvent être contrôlés par les agents du Centre. Le visiteur refusant ce contrôle ne pourra pas accéder au Centre. Par ailleurs, le directeur du Centre peut refuser l'entrée aux visiteurs dont le comportement est de nature à compromettre la sécurité du Centre, de son personnel et des retenus. Il y a lieu de relever dans ce contexte que les organisations non gouvernementales œuvrant en matière d'immigration auront accès au Centre de rétention et pourront assister et accompagner les retenus.

Les retenus ne peuvent en aucun cas être soumis à une quelconque obligation de travail. Ils peuvent cependant, dans la mesure où il y en a, effectuer des travaux d'entretien qui sont rémunérés à un taux horaire à fixer par règlement grand-ducal. Afin d'occuper les personnes placées en rétention, le Centre organisera des activités culturelles, artistiques, éducatives, formatrices, récréatives et spirituelles, auxquelles elles pourront participer dans les limites et suivant les conditions à fixer par le directeur. Outre cela, le Centre mettra à disposition des retenus une bibliothèque et un local avec des équipements sportifs.

Le Centre fournira trois repas par jour aux retenus, dont un chaud au moins, et mettra à leur disposition un pécule dont le montant est à fixer par règlement grand-ducal, sans que ce montant puisse dépasser 10 euros par jour. Ainsi, les retenus peuvent faire des achats courants à l'épicerie du Centre.

Obligations des retenus

Les retenus sont tenus à respecter les règles du régime de rétention. Le non-respect de certaines règles comme par exemple, la tentative d'évasion ou la détérioration volontaire des installations, peut entraîner des sanctions disciplinaires à l'égard du retenu. Les sanctions qui doivent répondre au principe de proportionnalité font l'objet d'une décision écrite indiquant les voies et les délais de recours. Mais avant cela, le retenu concerné doit être informé des faits qui lui sont reprochés et a le droit d'être entendu à ce sujet. Le projet de loi distingue plusieurs types de sanctions, à savoir l'avertissement, l'exclusion du bénéfice du pécule journalier pour une durée ne pouvant dépasser quinze jours et l'isolement qui ne peut durer plus de cinq jours consécutifs. Certains droits du retenu, tels que l'accès aux outils de communication ainsi que le droit de correspondance, de visite et aux activités de loisirs, sont restreints pendant la durée d'isolement.

Les retenus peuvent à tout moment obtenir un entretien avec le directeur du Centre et peuvent porter plainte au sujet des conditions de rétention ou des mesures restrictives dont ils font l'objet.

Effectifs du Centre

Alors que la capacité du Centre a été revue à la baisse, l'effectif, qui constitue le noyau dur du personnel et qui était initialement prévu à 16 personnes, a été augmenté considérablement pour comprendre 29 postes. Le Centre est dirigé par un directeur qui est le chef de l'administration et qui en

assume l'autorité ainsi que la responsabilité administrative et hiérarchique. Il est assisté par un directeur adjoint qui le remplace en cas d'absence.

Afin de pouvoir remplir sa mission d'assistance aux retenus dans les meilleures conditions, le Centre dispose d'un cadre de personnel aux profils très variés. Y figure notamment les professions de médecin, de psychologue, de pédagogue, de sociologue, d'ingénieur, d'éducateur gradué, d'assistant social, d'ingénieur technicien, d'éducateur, d'infirmier et de moniteur. Le choix des professions devrait suffire pour permettre un encadrement psychosocial et médical des retenus.

Etant donné que la population du Centre peut faire l'objet de fluctuations importantes, il y aura, selon les besoins, en plus du cadre du Centre du personnel fixe supplémentaire. Les auteurs du projet de loi estiment que le personnel du Centre, au cas où il sera complet, avoisinera à peu près 50 agents engagés sous le statut de fonctionnaire ou d'employé d'Etat.

Considérant la diversité des retenus, il importe de disposer d'agents de différentes nationalités qui de par leur héritage culturel, sont plus en mesure d'établir une base de communication et de développer une relation de confiance avec les retenus. Les exemples étrangers ont largement démontré la nécessité d'une telle mesure. Il est prévu également de suivre l'exemple genevois en recrutant des personnes ayant déjà vécu une expérience difficile dans leur vie et qui, de ce fait, auront tendance à mieux comprendre la situation des retenus.

Notons encore que l'indépendance du Centre est importante dans la mesure où elle assure la séparation entre le personnel du Centre et les autorités ayant placé les retenus dans le Centre. En effet, l'accomplissement de son rôle de soutien psychologique et social et de faire accepter la décision de renvoi et le retour aux retenus serait fortement compliqué, si les personnes retenues voyaient un lien trop serré entre l'administration ayant pris la décision d'éloignement et le personnel du Centre.

*

IV. LES AVIS

1. L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis émis le 31 mars 2009, le Conseil d'Etat s'est référé à la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 4 mai 2005, qui a adopté vingt Principes directeurs sur l'éloignement et le retour forcé, ainsi qu'au chapitre IV de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. En ce qui concerne la capacité du Centre, le Conseil d'Etat estime que les infrastructures en place pourraient s'avérer trop exiguës en cas d'afflux massif de ressortissants de pays tiers. Il propose par conséquent „de prévoir cette situation dans le cadre légal à mettre en place, dans l'optique de permettre aux autorités publiques de recourir exceptionnellement et passagèrement à d'autres infrastructures appropriées susceptibles de faire pour de brèves périodes fonction de dépendances du Centre de rétention“.

La Haute Corporation exprime deux oppositions formelles. D'une part, elle estime que l'exercice des droits des retenus ne peut être restreint „dans la mesure requise par la privation de liberté“, surtout que le commentaire des articles se réfère uniquement à la restriction de l'exercice des droits des retenus „dans la stricte mesure du nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du Centre“. D'autre part, le Conseil d'Etat se prononce contre le droit du directeur de fixer un régime de rétention spécifique pour les différentes unités du Centre. Pour le détail de l'analyse du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles figurant au chapitre VI du présent rapport.

Dans son avis complémentaire du 28 avril 2009, le Conseil d'Etat estime que la plupart des amendements proposés par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration ne donnent pas lieu à observation. Outre une erreur matérielle qui s'est glissée dans un amendement, la Haute Corporation réitère sa critique au sujet de „la formulation vague des comportements susceptibles de donner lieu à des sanctions disciplinaires“.

2. L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics remarque dans son avis que le projet de loi sous rubrique établit un certain nombre de restrictions concernant la liberté de circulation et qu'il soumet les personnes retenues au Centre de rétention à des contraintes particulières. En renvoyant à

l'article 111 de la Constitution, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rend attentif au fait que les mesures particulières à prévoir doivent éviter toutes entraves juridiques et administratives risquant d'encourir les critiques des instances internationales ou d'être considérées par les juridictions nationales comme atteintes aux droits fondamentaux.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate par ailleurs que le Centre de rétention est organisé en tant qu'une administration publique qui est placée sous l'autorité directe du ministre compétent et qu'il n'est pas un établissement autonome comparable à un établissement public. Elle en déduit que la formulation utilisée dans le projet de loi, à savoir que le Centre est placé „sous la tutelle“ du ministre ayant l'immigration dans ses attributions, n'est pas appropriée et préconise, en renvoyant à l'article 1er de la loi modifiée du 25 avril 1974 portant institution d'une inspection générale de la sécurité sociale, de placer le Centre „sous l'autorité hiérarchique“ de ce ministre. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics déplore l'imprécision du deuxième paragraphe de l'article 3 et recommande, en ce qui concerne les articles 4 et 5, de préciser que les dispositions légales et réglementaires ainsi que les ordres et instructions du personnel soient communiqués aux retenus dans une langue qu'ils comprennent.

Les compétences que le projet de loi accorde au directeur du Centre ainsi qu'à son adjoint sont critiquées à maintes reprises. Ainsi, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics juge au sujet de l'article 12 qu'il n'est pas opportun de charger le directeur du Centre de fixer les conditions dans lesquelles les retenus peuvent effectuer des travaux. Ceci reviendrait à accorder au directeur le droit de fixer des conditions pour l'exécution d'une mesure prévue par la loi, compétence qui d'après l'article 36 de la Constitution appartient au Grand-Duc. Au sujet des travaux effectués par les retenus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note que toute activité rémunérée doit obligatoirement être affiliée à la sécurité sociale. Elle demande par conséquent de compléter le texte par une disposition supplémentaire qui en plus devra préciser que l'accomplissement de certaines tâches ne donne pas lieu à l'établissement d'un contrat de travail entre les retenus et le Centre. En ce qui concerne l'article 16, selon lequel le directeur peut ordonner la surveillance des communications, et l'article 17, qui confie au directeur le droit de fixer les conditions d'accès et d'utilisation de la bibliothèque, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics réitère sa remarque que le directeur ne peut pas fixer des règles générales équivalentes à des règlements d'exécution de la loi. Quant au statut du directeur et de son adjoint, la Chambre des Fonctionnaires et Employés estime qu'il ne faut pas leur accorder la qualité d'officier de police judiciaire.

D'autres critiques de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics portent sur le manque de précision en matière d'autorités compétentes en cas de recours contre des sanctions disciplinaires prévues à l'article 22 et de plainte contre les conditions de rétention (article 23). Dans les cas précités, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande d'introduire un recours en réformation devant les juridictions administratives et recommande de désigner le médiateur comme autorité pouvant traiter les plaintes des retenus.

Finalement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics déplore que les explications contenues dans le commentaire de l'article 29, à savoir le fonctionnement du système de garde et la question des agents de garde, ne soient pas évoquées et clarifiées dans le texte du projet de loi.

3. L'avis du Collectif réfugiés Luxembourg/Lëtzebuenger Flüchtlingsrot (LFR)

Dans l'introduction de son avis, le LFR soulève la question de la capacité du Centre de rétention et s'interroge, en tenant compte de l'occupation du Centre actuel, sur les nouvelles catégories de personnes qui pourraient y être placées. Le LFR salue la volonté du Gouvernement de légiférer en la matière et se félicite de l'importance qui a été accordée au respect de la dignité humaine et aux droits fondamentaux. Il souligne en outre que la rétention doit être évitée dans toute la mesure du possible et demande au Gouvernement d'élaborer le règlement grand-ducal relatif aux conditions et modalités pratiques du régime de rétention avant le vote du projet de loi par la Chambre des Députés.

Le LFR note que le placement en rétention de mineurs d'âge devrait être évité et déplore que le projet de loi soit muet au sujet des mineurs non accompagnés. Il propose à ce sujet d'introduire dans le texte du projet de loi une disposition sur la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant pour toute décision les concernant, telle qu'elle est prévue par l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Si le LFR reconnaît la volonté des auteurs de conférer un rôle important aux organisations non gouvernementales, il regrette cependant que le texte du projet de loi n'en fait pas référence. En soulignant l'utilité des permanences effectuées au Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière et en se référant, à titre d'exemple, au rôle du CIMADE en France, le LFR demande au Gouvernement de mettre à disposition des ONG des moyens financiers pour leur permettre d'assurer un rôle d'assistance, de conseil et d'appui permanent aux retenus.

Ensuite, le LFR constate qu'aucune personne retenue ne devrait sortir du Centre sans disposer d'un montant financier minimal à définir par règlement grand-ducal. Quant aux possibilités des personnes retenues d'effectuer des travaux indemnisés, le LFR estime que tous les retenus devraient y avoir accès. Etant donné cependant qu'il est plus que probable que les activités proposées dans le cadre du projet de loi ne génèrent pas suffisamment de travail pour les retenus, il est proposé de mettre en place d'autres possibilités d'occupation indemnisée.

Le LFR demande que les délais de recours contre une sanction disciplinaire tiennent compte du fait que la durée de rétention est assez courte et soient, par conséquent, suffisamment courts. Il s'inquiète qu'une personne retenue faisant l'objet d'une mesure d'isolement ne puisse accéder à des moyens de communication et recevoir des lettres ou des visites. Dans ce contexte, le LFR se pose la question si les ONG peuvent avoir accès à la personne concernée. Le LFR juge par ailleurs que le projet de loi devrait préciser l'autorité compétente auprès de laquelle le retenu peut déposer un recours contre les sanctions disciplinaires.

Finalement, le LFR souligne que les actes de violence et de torture ainsi que les actes constitutifs de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants à l'encontre des personnes retenues ne doivent pas seulement faire l'objet de sanctions disciplinaires, mais d'une „*enquête et de poursuites judiciaires en vertu des conventions internationales auxquelles le Luxembourg est partie*“. Outre cela, le projet de loi sous rubrique devrait faire référence à l'interdiction absolue de tout acte, attitude ou traitement discriminatoire.

4. L'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH)

La CCDH rappelle dans son avis que le recours à une mesure de rétention ne doit se faire qu'en cas de stricte nécessité et précise que toute atteinte à la liberté individuelle d'une personne doit être strictement prévue et encadrée par la loi. Elle se félicite de l'orientation du projet de loi en cette matière. La CCDH demande par ailleurs d'envisager des mesures alternatives à la rétention et précise que chaque décision de rétention devrait être motivée par des considérations de nécessité, d'équité et de proportionnalité.

Ensuite, la CCDH soulève la question de l'opportunité de considérer les besoins particuliers des groupes vulnérables et constate que les mineurs non accompagnés ne devraient pas être retenus dans une structure fermée. A l'instar de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la CCDH s'inquiète des pouvoirs qui sont conférés au directeur à plusieurs endroits du projet de loi et qui correspondent, de façon générale, au pouvoir d'édicter des règles générales d'exécution de la loi que l'article 36 de la Constitution réserve au règlement grand-ducal.

La CCDH note que dans le cas de certaines décisions individuelles du directeur, notamment en ce qui concerne la rétention isolée, les restrictions à la fréquence et à la durée des visites, ou encore la surveillance des communications, aucun droit de recours n'est prévu. Elle propose par ailleurs d'instaurer un recours en réformation devant le Tribunal administratif au sujet des sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux retenus.

*

V. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a analysé l'avis du Conseil d'Etat et les avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, du Collectif Réfugiés et de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg lors de sa réunion du 2 avril 2009.

Lors de ladite réunion, la commission a rédigé dix amendements, dont les plus importants sont les suivants:

L'amendement I introduit la notion de personne vulnérable dans le projet de loi.

L'amendement V retient que le directeur peut prononcer une sanction disciplinaire uniquement à l'égard d'un retenu majeur.

L'amendement VI précise que le retenu qui est entendu par le directeur avant le prononcé d'une sanction peut se faire assister par un conseil.

L'amendement VII a trait à l'isolement, qui ne peut être exécuté sans qu'un médecin ait examiné le retenu et certifié par écrit que celui-ci est capable de le supporter. L'isolement est suspendu si le médecin constate qu'il est de nature à compromettre la santé physique ou mentale du retenu.

L'amendement VIII ouvre un recours contre les sanctions disciplinaires devant le Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les trois jours de l'introduction de la requête.

Les amendements ont été finalisés lors de la réunion du 9 avril 2009.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Numérotation des articles et modification des renvois

La commission a décidé de supprimer les articles 16, 17 et 28 initiaux comme proposé par le Conseil d'Etat. Le présent commentaire des articles tient compte de la nouvelle numérotation des dispositions suite à la suppression des trois articles. Les renvois respectifs ont par ailleurs été adaptés.

Article 1er

L'article 1er définit les personnes susceptibles d'être placées au Centre ainsi que ses missions, qui consistent à accueillir et à héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement et à les préparer, le cas échéant, à leur éloignement du territoire luxembourgeois en mettant un accent particulier sur l'encadrement psychosocial individuel des retenus.

La commission suit la proposition de formulation du Conseil d'Etat tout en maintenant les termes „en les faisant bénéficier, au besoin et selon les circonstances, d'un encadrement psychosocial individuel assuré par le personnel du Centre spécialement formé à cet effet“ à la fin du premier paragraphe.

Article 2

Les retenus peuvent en principe circuler librement dans l'enceinte de l'unité du Centre à laquelle ils sont affectés, mais pour des raisons de sécurité ou à titre de mesure disciplinaire, le directeur peut ordonner la rétention isolée qui sera en tout état de cause limitée dans le temps.

Le Conseil d'Etat demande la suppression de l'article étant donné que la disposition vise des questions d'organisation fonctionnelle du Centre, une question reprise au chapitre 3 du projet de loi. La commission décide néanmoins de maintenir la disposition.

Article 3

L'article 3 rappelle les principes sur lesquels se base la philosophie du Centre, à savoir le respect de la dignité du retenu ainsi que de ses droits et libertés fondamentaux.

Le Conseil d'Etat soulève une opposition formelle et fait e. a. une proposition de texte aux termes de laquelle l'exercice des droits des retenus ne peut être restreint que dans la stricte limite des exigences tenant à la vie collective dans le Centre ou nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du Centre. Les mesures de restriction doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées au but poursuivi. La commission marque son accord avec le libellé proposé par la Haute Corporation.

Article 4

Les retenus sont tenus de se conformer aux lois et règlements en vigueur ainsi qu'aux ordres et instructions émanant du directeur et du personnel du Centre.

Le Conseil d'Etat propose une reformulation de la deuxième phrase aux termes de laquelle les retenus doivent se conformer aux ordres et aux instructions émis par le directeur ou par les agents qu'il

a délégués à ces fins, en vue d'assurer le bon fonctionnement du Centre. La commission suit l'avis du Conseil d'Etat.

Article 5

L'article 5 dispose que les conditions et modalités pratiques du régime de rétention sont précisées par règlement grand-ducal.

La commission suit l'avis du Conseil d'Etat qui estime que le renvoi à l'article 122 (4) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration à un règlement grand-ducal appelé à préciser les droits et les obligations des personnes placées en rétention n'a plus de raison d'être. Ledit paragraphe 4 est dès lors supprimé.

Article 6

La disposition a trait à l'organisation structurelle du Centre. L'architecture est détaillée dans la loi du 24 août 2007 relative à la construction d'un Centre de rétention. Le Centre est divisé en quatre unités ayant chacune deux niveaux, dont une aile administrative. La disposition des lieux permet la création d'unités distinctes qui seront séparées physiquement les unes des autres. Une des unités est réservée aux retenus au comportement à risque qu'il s'agit de séparer des autres retenus pour des raisons évidentes de sécurité. L'unité en question fait l'objet d'un encadrement particulier et de mesures de sécurité plus strictes. Les retenus de sexe féminin sont logés dans une unité à part. Le directeur autorise toutefois la mixité pour les couples mariés ou unis par les liens d'un partenariat au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

Les personnes ou familles accompagnées d'enfants sont également logées dans une unité distincte disposant de chambres communicantes ainsi que d'un coin de jeux pour enfants et d'une aire de jeux extérieure. Ces personnes ou familles ne peuvent en aucun cas être retenues plus de 72 heures au Centre. Elles y sont placées que lorsque les modalités de leur rapatriement sont établies et que leur éloignement est réalisable dans les 72 heures de leur arrivée au Centre.

Le Conseil d'Etat formule une opposition formelle à propos du paragraphe 4. La commission décide de donner suite à l'avis de la Haute Corporation et supprime le paragraphe afférent.

Article 7

La disposition vise l'accueil des retenus, qui conditionne très largement le comportement futur du retenu au Centre et qui doit se dérouler dans les meilleures conditions. A cet effet, le local d'accueil doit faire l'objet d'une attention toute particulière quant à son agencement, à son aménagement et à son décor.

Paragraphe 1

Le Conseil d'Etat propose la suppression des termes „*les raisons de son placement ainsi que*“ qu'il considère comme redondants. La commission est d'accord avec la proposition du Conseil d'Etat.

La commission suit en outre l'avis de la Haute Corporation en ce qu'elle propose de remplacer les termes „*des organisations non gouvernementales oeuvrant en la matière*“ par les termes „*des organisations actives dans le domaine de l'encadrement et du soutien de personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement et agréées à ces fins par le ministre*“.

Nouveau paragraphe 2

Le Conseil d'Etat et notamment la Commission consultative des Droits de l'Homme souhaitent voir prendre en considération la notion de personne vulnérable reprise de la directive 2008/115/CE. La commission décide de l'insérer en tant que nouveau paragraphe 2 dans l'article 7, en reprenant l'article 16, paragraphe 3 de la directive complété par le paragraphe 9 de l'article 3 de ladite directive qui donne la définition de la notion de personne vulnérable.

Le nouveau paragraphe 2 est amendé et retient dorénavant que „*Une attention particulière est accordée à la situation des personnes vulnérables, à savoir les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.*“

Article 8

Pour des raisons de sécurité, tout nouvel arrivant fait l'objet d'une fouille corporelle à effectuer par deux agents du Centre du même sexe que le retenu. Cette fouille se fait dans un local spécifiquement aménagé à cet effet dans le respect de la dignité du retenu. Les bagages et effets personnels sont fouillés avant d'être inventoriés en présence de leur propriétaire.

La commission insiste sur le fait que le placement de mineurs au Centre constitue l'ultime solution. Les mineurs, qu'ils soient accompagnés ou non, ne doivent être placés en rétention qu'à titre exceptionnel et d'autres solutions, comme le placement dans un foyer, doivent être privilégiées.

Article 9

Tout retenu est examiné par un médecin au plus tard dans les 24 heures de son arrivée. Si l'état du retenu le requiert, celui-ci est transféré sous escorte dans un établissement hospitalier jusqu'à ce qu'il soit rétabli.

Pendant la durée de leur séjour au Centre, les retenus bénéficient de la gratuité des soins, étant entendu que les soins dentaires sont limités aux soins urgents et indispensables.

La commission décide de suivre la formulation du Conseil d'Etat, mais maintient la disposition à titre d'article 9 plutôt que de l'inclure à l'article 31 étant donné que cette dernière disposition autorise uniquement la conclusion de conventions avec des hôpitaux ou des médecins.

Article 10

Le retenu dispose de ses effets personnels, dans les limites à l'usage à fixer par règlement grand-ducal.

Paragraphe 1

Le Conseil d'Etat fait une proposition de formulation, qui est suivie par la commission.

Paragraphes 2 et 3

La Haute Corporation estime que les paragraphes 2 et 3 devraient être insérés dans un règlement d'exécution, mais la commission décide de les maintenir dans le projet de loi du fait qu'il s'agit d'une garantie supplémentaire en faveur des retenus.

Article 11

La circulation d'argent liquide dans un centre fermé est problématique en ce qu'elle appelle toutes sortes de trafics et favorise le racket, ce qui explique que les avoirs des retenus sont portés contre récépissé en compte auprès du Centre qui les gère au quotidien et les restitue contre quittance au retenu lors de son départ.

Le Conseil d'Etat demande d'inclure la disposition dans le règlement grand-ducal d'exécution, mais la commission décide de garder le texte dans le projet de loi.

Article 12

Les retenus ne peuvent en aucun cas être soumis à une quelconque obligation de travail, mais ils peuvent volontairement, dans la mesure où il y en a, effectuer des tâches ménagères qui sont rémunérées à un taux horaire à fixer par règlement grand-ducal.

Ces travaux peuvent par exemple consister dans le nettoyage des parties communes, l'entretien des extérieurs ou la prestation de services de blanchisserie. Comme ces occupations ne sont que ponctuelles et limitées dans le temps, la relation qui s'établit entre le Centre et le retenu qui y vaque ne peut en aucun cas être qualifiée de contrat de travail au sens du Code du travail.

Aux fins de les occuper, le Centre veille à proposer aux retenus des activités intellectuelles, artistiques, culturelles, éducatives, formatrices, récréatives et spirituelles auxquelles ils peuvent participer dans les limites et suivant les conditions à fixer par le directeur.

La commission reprend la proposition de formulation du Conseil d'Etat concernant la première phrase du premier paragraphe de la disposition tout en maintenant la précision qu'ils peuvent effectuer de menus travaux.

Article 13

La philosophie du Centre étant basée sur la volonté d'accorder aux retenus le plus de liberté possible, ceux-ci peuvent librement accéder pendant la journée à l'espace de plein air réservé à leur unité. Toutefois, cet accès peut être limité à titre de sanction disciplinaire, sans pouvoir être inférieur à une heure par jour.

La commission ne donne pas suite à la proposition de reformulation du Conseil d'Etat et maintient le texte initial.

Article 14

Le retenu peut librement correspondre avec les personnes de son choix.

Donnant suite à l'avis du Conseil d'Etat, la commission insiste néanmoins sur le fait que le Centre n'a pas l'obligation de mettre à disposition des ordinateurs et des téléphones. La disposition signifie simplement que lorsque le retenu fait une communication, celle-ci ne saurait être surveillée.

Article 15

Les visites pour les retenus sont restreintes le moins possible. Le retenu peut recevoir des visiteurs librement. Pour des raisons de sécurité, les visiteurs ainsi que leurs effets et bagages sont contrôlés par les agents du Centre. Une exception est réalisée pour les avocats et les médecins.

La commission suit l'avis du Conseil d'Etat pour les paragraphes 1 et 2, mais maintient les paragraphes 4, 5, 6 et 7, en supprimant toutefois par voie d'amendement la deuxième phrase du paragraphe 5.

Article 16

Afin de permettre aux retenus de faire face à leurs menues dépenses comme l'achat de biens de consommation à l'épicerie du Centre, ils se voient mettre en compte un pécule journalier dont le montant est fixé par règlement grand-ducal et qui ne peut dépasser 10 euros.

Article 17

Pour des raisons de sécurité, le retenu peut faire l'objet pendant son séjour au Centre de fouilles périodiques. Il en va de même pour sa chambre et ses effets personnels.

La commission donne suite à l'avis du Conseil d'Etat à propos des paragraphes 2 et 3 et reprend les formulations proposées par la Haute Corporation.

Article 18

Le Centre fournit trois repas journaliers aux retenus, dont un au moins chaud. Afin de limiter les tensions et dans un souci de respect des convictions religieuses des retenus, un soin tout particulier est porté à la composition des repas.

Le Conseil d'Etat plaide pour la suppression de la disposition au motif qu'il s'agit de mesures d'exécution à intégrer dans un règlement grand-ducal d'exécution du projet de loi, mais la commission n'y donne pas suite et insiste sur la possibilité offerte aux retenus de préparer leurs propres repas.

Article 19

En cas de non-respect des règles du régime de rétention, des ordres et instructions du personnel ou en cas d'infraction pénale, le directeur du Centre peut sanctionner le contrevenant en lui imposant une sanction disciplinaire.

Paragraphe 1

La commission rappelle que les mineurs non accompagnés ne sont en principe pas placés au Centre de rétention et décide de le faire ressortir clairement du texte en complétant le terme „retenu“ par le terme „majeur“.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat regrette de nouveau la formulation vague des comportements susceptibles de donner lieu à des sanctions disciplinaires. Il émet une proposition rédactionnelle qui est reprise par la commission.

Paragraphe 3

La commission décide d'amender le texte en ajoutant les termes „ , *qui peut se faire assister par un conseil*“, ce qui constitue une garantie supplémentaire en faveur des retenus. A relever que le conseil ne doit pas nécessairement être un avocat.

Article 20

L'article 22 précise quelles sanctions disciplinaires peuvent être infligées au retenu. Il s'agit de l'avertissement, de l'exclusion du bénéfice du pécule journalier pour une durée ne pouvant dépasser quinze jours ainsi que de l'isolement qui constitue la sanction la plus lourde. La sanction de l'isolement entraîne l'interdiction de faire des achats, d'accéder aux moyens de communication, de recevoir des lettres ou des visites.

Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat demande de faire précéder l'exécution de la mesure d'un examen médical et la sanction est à suspendre de plein droit à la demande du médecin si celui-ci a constaté que la mise en œuvre ou la continuation de l'exécution de la mesure est de nature à compromettre la santé de la personne concernée.

La commission juge utile d'amender le texte en ajoutant un paragraphe libellé de la manière suivante: „*L'isolement ne peut être exécuté sans que le médecin ait examiné le retenu et certifié par écrit que celui-ci est capable de le supporter. L'isolement est suspendu si le médecin constate qu'il est de nature à compromettre la santé physique ou mentale du retenu.*“ Le texte est repris en tant que nouveau paragraphe 3, les autres paragraphes étant renumérotés.

Paragraphe 9

Le Conseil d'Etat souligne que les sanctions disciplinaires constituent des décisions administratives susceptibles d'un recours devant le Tribunal administratif qui a compétence pour annuler la décision. De l'avis de la Haute Corporation, il y aurait lieu de prévoir un recours en réformation à introduire endéans un délai sensiblement plus court que celui de l'article 13 de la loi portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

La commission y donne suite et décide de remplacer les termes „*dans les formes et les délais ordinaires*“ par les termes „*devant le Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les 3 jours de l'introduction de la requête*“.

Article 21

Pour permettre au retenu de se plaindre quant à ses conditions de rétention ou au sujet de mesures dont il fait l'objet, la possibilité d'obtenir un entretien avec le directeur lui est accordée. Le retenu est également en droit de se plaindre auprès d'autres autorités compétentes en la matière dont notamment le Médiateur.

Le Conseil d'Etat se demande si les dispositions ne devraient pas trouver leur place parmi les dispositions réglementaires d'exécution de la loi.

La commission souhaite toutefois maintenir le texte, estimant qu'il s'agit d'une garantie supplémentaire pour le retenu.

Article 22

L'article 24 vise à protéger le retenu contre tout abus de la part du personnel du Centre. Le fonctionnement du Centre étant basé sur le respect mutuel, tout membre du personnel irrespectueux ou violent à l'égard des retenus fait l'objet de sanctions disciplinaires et, si les faits constituent une infraction, de poursuites pénales. Un usage modéré de la force est toutefois admis pour assurer l'ordre et la sécurité du Centre et de ses occupants, dans la mesure du strict nécessaire.

Les membres de la commission s'accordent pour suivre la proposition de formulation du Conseil d'Etat, donnant ainsi suite notamment aussi à l'avis du Collectif Réfugiés.

Article 23

Des situations exceptionnelles comme une rébellion généralisée ou une prise d'otages ne peuvent être désamorçées qu'avec les concours de la Police.

La commission suit l'avis du Conseil d'Etat qui propose une autre formulation.

Article 24

Le Centre est dirigé par un directeur qui est le chef de l'administration et qui en assume l'autorité ainsi que la responsabilité administrative et hiérarchique. Il est assisté dans toutes ses tâches par un directeur adjoint qui le remplace en cas d'absence.

Dans la version initiale du texte, tant le directeur que le directeur adjoint disposaient de la qualité d'officier de police judiciaire, l'objectif étant de leur permettre, d'une part, de rechercher et de constater les infractions commises dans l'enceinte du Centre et, d'autre part, de notifier aux retenus des mesures de placement ou des prolongations de mesures de placement.

Le Conseil d'Etat souligne dans son avis un risque de confusion entre l'autorité hiérarchique exercée par la direction du Centre sur ses agents et l'autorité disciplinaire exercée sur les retenus. Suivant la Haute Corporation, la réunion des deux attributions entre les mains des mêmes personnes risque de mener à un cumul de compétences qui n'est pas propice à la mise en œuvre de bonnes règles de gouvernance.

Le Conseil d'Etat réitère ses réserves face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui a priori n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves.

La Haute Corporation rappelle les problèmes auxquels risque de donner lieu le privilège de juridiction, de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle.

La commission donne suite à l'avis du Conseil d'Etat et supprime le deuxième paragraphe.

Article 25

Aux fins de pouvoir assumer ses missions en toute indépendance et dans les meilleures conditions possibles, le Centre doit disposer d'un cadre du personnel aux profils très variés.

Article 26

Il est proposé d'accorder aux agents du Centre une prime de risque non pensionnable de 20 points indiciaires puisqu'ils seront en relation avec des retenus qui risquent d'avoir des réactions violentes soit envers lesdits agents, soit à l'égard d'autres retenus.

Pour pouvoir faire face aux fluctuations de population auxquelles le Centre risque d'être confronté, les agents participent à un système de garde, dont le plan est établi par le directeur. Les agents concernés soumis à astreinte à domicile bénéficieront soit d'un congé de compensation, soit d'une indemnité conformément aux dispositions applicables en matière d'astreinte à domicile.

Le Conseil d'Etat souligne dans son avis que les primes, indemnités et congés en question devraient se limiter à ceux des agents qui sont effectivement en contact quotidien avec les retenus ou ont des obligations d'astreinte à domicile. Par contre, les agents affectés à des tâches purement administratives et vaquant à des activités qui ne se distinguent pas des tâches effectuées par leurs collègues d'autres administrations publiques ne devraient pas en bénéficier.

La commission note que le concept du Centre de rétention est que chaque membre du personnel doit être capable d'accomplir toutes les tâches. Le personnel administratif doit pouvoir travailler avec les retenus et les encadrer. Une distinction entre le personnel administratif et le personnel non administratif n'est donc pas effectuée. Les membres de la commission donnent donc uniquement suite à la proposition de formulation du Conseil d'Etat consistant à remplacer les termes „au personnel du Centre“ par les termes „aux agents du Centre“.

Article 27

Comme la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 ne prévoit pas d'engagements au profit du Centre de rétention, la disposition autorise le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions à engager dix-neuf fonctionnaires et neuf employés de l'Etat ainsi qu'un ouvrier pour les besoins du Centre.

Article 28

L'article 28 autorise le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions à conclure avec des professionnels de la santé des conventions aux fins d'assurer aux retenus un suivi médical professionnel. Le texte est maintenu dans sa version initiale.

Article 29

Sans observation.

Article 30

Sans observation.

Article 31

La commission propose un amendement destiné à supprimer le paragraphe 4 de l'article 122 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Article 32

Sans observation.

Intitulé

La commission décide d'introduire un amendement en complétant l'intitulé par les termes „3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration“ en raison de la décision de supprimer le paragraphe 4 de l'article 122 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant création et organisation du Centre de rétention et modifiant

1. le Code de la sécurité sociale
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Chapitre 1er.- Dispositions générales

Art. 1er.- (1) Le Centre de rétention, ci-après dénommé le Centre, est une structure fermée qui a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement, prise en application de l'article 120 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou de l'article 10 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et des formes complémentaires de protection et, le cas échéant, de les préparer à leur éloignement vers leurs pays d'origine ou leur pays de provenance en les faisant bénéficier, au besoin et selon les circonstances, d'un encadrement psychosocial individuel assuré par le personnel du Centre spécialement formé à cet effet.

(2) Le Centre est placé sous l'autorité du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, ci-après dénommé le ministre.

Art. 2.- (1) Les retenus circulent librement dans l'enceinte de l'unité du Centre dans laquelle ils séjournent, sauf les restrictions à établir par le directeur du Centre.

(2) Le directeur peut ordonner la rétention isolée, soit pour assurer la protection du retenu, du personnel du Centre ou celle des tiers, soit à titre de sanction disciplinaire.

Art. 3.– (1) Les personnes placées dans le Centre, ci-après dénommées les retenus, ont droit au respect et à la protection de leur dignité, de leur intégrité physique et psychique et de leurs convictions religieuses et philosophiques.

(2) L'exercice des droits des retenus ne peut être restreint que dans la stricte limite des exigences tenant à la vie collective dans le Centre ou nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du Centre. Les mesures de restriction doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées au but poursuivi.

Art. 4.– Les retenus exercent leurs droits et obligations dans le respect des dispositions légales et réglementaires. Ils doivent se conformer aux ordres et aux instructions, émis par le directeur ou par les agents qu'il a délégués à ces fins, en vue d'assurer le bon fonctionnement du Centre.

Art. 5.– Les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention sont fixées par règlement grand-ducal.

Chapitre 2.– Organisation structurelle du Centre

Art. 6.– (1) Le Centre est divisé en plusieurs unités dont une bénéficiant de mesures de sécurité et de surveillance accrues spécifiquement réservée aux retenus ayant un comportement à risque.

(2) Les retenus de sexe opposé sont séparés, sauf en ce qui concerne les couples mariés et les partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

(3) Les personnes ou familles accompagnées de mineurs d'âge placées au Centre en vue de leur éloignement séjournent dans une unité distincte qui leur est réservée. La durée de leur placement ne peut excéder 72 heures.

Chapitre 3.– Organisation fonctionnelle du Centre

Art. 7.– (1) Tout nouvel arrivant est reçu dans un local spécifiquement aménagé à cette fin par un membre du personnel du Centre qui, après l'avoir identifié, lui explique les modalités générales du régime de rétention, le cas échéant, en ayant recours aux services d'un interprète.

(2) Une attention particulière est accordée à la situation des personnes vulnérables, à savoir les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.

(3) Le retenu se voit remettre contre récépissé copie du règlement d'ordre intérieur dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend ainsi qu'une copie du tableau de l'ordre des avocats et une liste des organisations actives dans le domaine de l'encadrement et du soutien de personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement et agréées à ces fins par le ministre. Il a le droit d'avertir ou de faire avertir une personne de son choix de son arrivée au Centre.

Art. 8.– (1) Avant d'être placé dans l'unité du Centre la mieux appropriée, le retenu fait l'objet d'une fouille corporelle réalisée dans le respect de la dignité humaine par au moins deux agents du Centre du même sexe que lui.

(2) Les effets personnels et bagages du retenu sont fouillés et inventoriés en sa présence.

(3) Les fouilles peuvent être effectuées moyennant des dispositifs techniques tels que portiques de sécurité, détecteurs portatifs ou scanners à rayons X.

Art. 9.– (1) Dans les 24 heures suivant leur admission au Centre, les retenus sont examinés par un médecin.

(2) Tout au long de leur séjour au Centre, les retenus ont droit aux soins médicaux requis dans l'intérêt de leur santé et au traitement indispensable de leurs maladies.

(3) Les retenus profitent de la gratuité des soins. Les soins dentaires sont toutefois limités aux soins urgents et indispensables.

Art. 10.– (1) Le retenu dispose de ses affaires personnelles, sauf les limites à l'usage à fixer par règlement grand-ducal.

(2) Le directeur prend en garde les objets et articles pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité et à la santé des retenus ou du personnel, les objets dangereux, ceux qui peuvent servir à une évasion et ceux qui sont de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur. Un procès-verbal y relatif est établi.

(3) Les documents d'identité du retenu ainsi que les objets de valeur dont il dispose sont conservés contre récépissé par le Centre. Ils lui sont restitués au moment de son éloignement du territoire ou, en cas de retour accompagné, lors de son arrivée dans son pays d'origine ou de provenance.

Art. 11.– (1) Contre récépissé, l'argent du retenu est placé en dépôt auprès du Centre.

(2) Les avoirs du retenu, augmentés des versements opérés par le Centre ou des tiers et diminués du montant des paiements à charge du retenu lui sont restitués contre quittance à sa sortie du Centre.

Art. 12.– (1) Les retenus ne peuvent pas être soumis à une obligation de travail.

(2) Ils peuvent toutefois, dans les conditions à fixer par le directeur et s'il y en a, effectuer des menus travaux d'entretien pour lesquels un montant à déterminer par règlement grand-ducal leur est mis en compte. Ce montant ne peut dépasser 5 euros par heure prestée.

(3) Le Centre propose aux retenus des activités intellectuelles, artistiques, culturelles, éducatives, formatrices, récréatives et spirituelles auxquelles ils peuvent participer dans les limites et suivant les conditions à fixer par le directeur.

Art. 13.– (1) Le retenu accède librement pendant la journée à l'espace sécurisé en plein air de l'unité dans laquelle il séjourne.

(2) Toutefois, s'il fait l'objet d'une sanction disciplinaire, ce libre accès peut être limité par le directeur, sans pouvoir être inférieur à une heure de promenade par jour.

(3) Le retenu peut s'adonner au sport et accéder au local équipé d'engins pour la culture physique dans les conditions à déterminer par le directeur.

Art. 14.– (1) Le retenu peut correspondre librement par courrier postal, par téléphone, par télécopie ou par courrier électronique.

(2) S'il y a des indices sérieux quant à la présence d'objets dangereux ou illicites, de risques de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre, l'usage des moyens de communication peut être interdit, à l'exception des communications avec les avocats et avec les médecins.

(3) Les frais des communications sont à charge du Centre dans les limites fixées par règlement grand-ducal.

Art. 15.– (1) Le retenu peut recevoir des visiteurs librement et sans surveillance.

Les modalités des visites sont fixées par règlement grand-ducal.

(2) A l'exception des avocats et des médecins, les visiteurs ainsi que leurs effets et bagages peuvent être contrôlés avant de pouvoir accéder au Centre.

Les modalités des contrôles sont celles prévues à l'article 8.

(3) Les objets et articles pouvant mettre en péril la sécurité du Centre ou porter atteinte à la sécurité et à la santé des retenus ou du personnel, les objets dangereux, ceux qui peuvent servir à une évasion

et ceux qui sont de nature à perturber sérieusement l'ordre intérieur sont pris en garde par le directeur. Un procès-verbal y relatif est établi.

(4) Le visiteur qui refuse de se soumettre au contrôle de sécurité se voit refuser l'accès au Centre.

(5) Le directeur peut ordonner la surveillance des visites, à l'exception de celles des avocats et des médecins, s'il y a des indices sérieux d'abus, de risque de fuite ou de mise en danger de la sécurité du Centre.

(6) Le directeur peut refuser l'entrée aux visiteurs dont le comportement est de nature à compromettre la sécurité du Centre, de son personnel ou de ses occupants et les en expulser.

Art. 16.— Pendant son séjour au Centre, le retenu reçoit en compte, pour faire face à ses menues dépenses, un montant journalier qui est fixé par règlement grand-ducal. Ce montant ne peut dépasser 10 euros par jour.

Art. 17.— (1) Pendant son séjour au Centre, le retenu peut être soumis à des fouilles de sécurité périodiques. Ses effets personnels et sa chambre peuvent également être inspectés.

(2) Les fouilles et les inspections prévues au paragraphe 1er doivent être effectuées dans le respect de la dignité humaine des retenus.

(3) Les modalités de ces fouilles et inspections sont celles prévues à l'article 8.

Art. 18.— Le Centre fournit aux retenus trois repas par jour, dont au moins un chaud. Le régime alimentaire est équilibré et tient compte, dans la mesure du possible, des commandements dictés par les convictions religieuses des retenus.

Art. 19.— (1) Un règlement grand-ducal établit un relevé des actes et omissions des retenus majeurs qui, au regard des exigences fixées aux articles 3, paragraphe 2, et 4, peuvent donner lieu à une sanction disciplinaire.

Les sanctions disciplinaires sont prononcées par le directeur qui tient un registre spécial dans lequel sont consignées toutes les sanctions disciplinaires prononcées.

(2) La sanction est proportionnée à la nature et à la gravité de l'infraction. Elle fait l'objet d'une décision écrite indiquant les voies et les délais de recours.

(3) Avant de prononcer une sanction, le retenu, qui peut se faire assister par un conseil, est entendu par le directeur et informé des faits qui lui sont reprochés en ayant recours, si nécessaire, aux services d'un interprète. Il peut exercer son droit d'être entendu oralement ou par écrit. Les faits et, le cas échéant, la déposition du retenu sont consignés dans un rapport écrit.

Art. 20.— (1) Les sanctions disciplinaires sont l'avertissement, l'exclusion du bénéfice du pécule journalier visé à l'article 16 pour une durée ne pouvant dépasser quinze jours et l'isolement qui ne peut pas durer plus de cinq jours consécutifs.

(2) Les sanctions sont notifiées par écrit.

(3) L'isolement ne peut être exécuté sans qu'un médecin ait examiné le retenu et certifié par écrit que celui-ci est capable de le supporter. L'isolement est suspendu si le médecin constate qu'il est de nature à compromettre la santé physique ou mentale du retenu.

(4) L'isolement est effectué dans une chambre à aménagements réduits.

(5) Pendant la durée de l'isolement, le retenu ne peut ni effectuer des achats, ni accéder aux moyens de communication visés à l'article 14 ni recevoir des lettres ou des visites. Les contacts avec le directeur, les avocats, les représentants des cultes et les services médicaux demeurent toutefois réservés.

(6) Pendant la durée de l'isolement, le retenu ne peut participer ni à des occupations rémunérées, ni à des activités de loisirs.

(7) Le retenu placé en isolement a droit à une heure de promenade en plein air par jour.

(8) Le directeur peut suspendre ou fractionner l'exécution de l'isolement.

(9) Un recours contre les sanctions disciplinaires est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond et en tout cas dans les 3 jours de l'introduction de la requête.

Art. 21.– (1) Le retenu peut en tout temps obtenir un entretien avec le directeur moyennant une demande préalable écrite.

(2) Le retenu peut en tout temps formuler une plainte au sujet de ses conditions de rétention ou des mesures restrictives dont il fait l'objet. La plainte peut être adressée à toute autorité compétente.

Art. 22.– (1) Les agents du Centre doivent, en toute circonstance, se conduire et accomplir leur tâche de telle manière que leur exemple ait une bonne influence sur les retenus et suscite leur respect. Dans l'exécution du service, ils doivent porter secours chaque fois que les circonstances l'exigent.

(2) Ils doivent s'abstenir de tout acte, de tout propos et de tout écrit qui serait de nature à porter atteinte à la sécurité et au bon fonctionnement du Centre.

(3) Toute violence et toute voie de fait à l'égard des retenus est défendue. La contrainte n'est autorisée qu'afin d'empêcher un retenu de porter préjudice à lui-même ou à autrui ou de causer des dégâts. En aucun cas, l'application des moyens de contrainte ne doit être prolongée au-delà du temps strictement nécessaire pour vaincre la résistance du retenu. Toute application de moyens de contrainte doit être signalée sans retard par écrit au directeur.

Art. 23.– (1) La sécurité intérieure du Centre incombe aux agents du Centre. La sécurité externe du Centre est assurée par la Police grand-ducale.

(2) Lorsque la gravité ou l'ampleur d'un incident survenu ou redouté à l'intérieur du Centre ou à son entrée ne permet pas d'assurer le rétablissement ou le maintien de l'ordre et de la sécurité par les seuls moyens des agents du Centre, le directeur ou celui qui le remplace est tenu de requérir l'assistance de la Police grand-ducale dans les conditions du Titre V de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Chapitre 4.– Cadre du personnel

Art. 24.– (1) Le directeur, qui est le chef de l'administration, dirige le Centre et en assume l'autorité ainsi que la responsabilité administrative et hiérarchique. Il est assisté d'un directeur adjoint qui assume sous son autorité la responsabilité des domaines qui lui sont confiés. En cas d'empêchement du directeur, le directeur adjoint le remplace.

(2) Le directeur et le directeur adjoint doivent remplir les conditions prévues pour le recrutement des cadres supérieurs de l'administration.

Art. 25.– (1) Le cadre du personnel du Centre comprend, en dehors du directeur et du directeur adjoint, les emplois et fonctions, suivants:

1) dans la carrière supérieure de l'administration:

- des attachés de gouvernement,
- des médecins-chefs de service et médecins-chefs de division,
- des psychologues,
- des pédagogues,
- des sociologues,
- des ingénieurs.

2) dans la carrière moyenne de l'administration:

- des éducateurs gradués,
- des assistants sociaux,
- des rédacteurs,
- des infirmiers hospitaliers gradués,
- des ingénieurs techniciens.

3) dans la carrière inférieure de l'administration:

- des éducateurs,
- des expéditionnaires,
- des infirmiers,
- des moniteurs.

(2) Le cadre prévu au paragraphe 1er peut être complété par des fonctionnaires-stagiaires, des employés de l'Etat et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Chapitre 5.- Dispositions budgétaires et financières

Art. 26.- (1) Il est alloué aux agents du Centre une prime de risque non pensionnable de 20 points indiciaires.

(2) Les agents du Centre soumis à astreinte à domicile bénéficient d'un congé de compensation ou d'une indemnité conformément aux dispositions applicables en matière d'astreinte à domicile. Les dispositions de l'article 25, paragraphe 2 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat leur sont applicables.

Art. 27.- Le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions est autorisé à engager pour les besoins du Centre, par dépassement des limites fixées dans la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009

- 3 fonctionnaires dans la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement, du psychologue, ou du pédagogue;
- 4 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'éducateur gradué;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne du rédacteur;
- 1 fonctionnaire dans la carrière moyenne de l'ingénieur technicien;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'infirmier hospitalier gradué;
- 2 fonctionnaires dans la carrière moyenne de l'assistant social;
- 2 fonctionnaires dans la carrière inférieure de l'éducateur;
- 1 fonctionnaire dans la carrière inférieure de l'expéditionnaire administratif;
- 2 fonctionnaires dans la carrière inférieure du moniteur;
- 1 employé de la carrière S;
- 6 employés de la carrière D;
- 2 employés de la carrière C;
- 1 ouvrier de la carrière C.

Art. 28.- Pour assurer le service médical et les soins spéciaux à dispenser au sein du Centre, le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions peut prendre recours à des médecins et des experts autorisés à exercer les professions de santé requises, qu'ils soient établis en profession libérale ou attachés à des organismes publics ou privés. Les prestations de ces spécialistes sont rémunérées, s'il s'agit de professionnels établis à leur propre compte, suivant vacation horaire à déterminer par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, et, s'il s'agit de professionnels engagés par des établissements publics ou privés, par forfait à négocier avec ces établissements.

Chapitre 6.– *Dispositions modificatives*

Art. 29.– L'article 32, alinéa 1, 3e tiret du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„– entièrement à charge de l'employeur en ce qui concerne les membres de l'armée, de la police grand-ducale ainsi que le personnel des établissements pénitentiaires, le personnel du Centre de rétention et le personnel infirmier du Centre hospitalier neuropsychiatrique;“.

Art. 30.– La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

1° L'article 22, section IV, point 8° est complété à la suite de la mention „le directeur adjoint de l'Administration de l'Environnement“ par les termes „le directeur adjoint du Centre de rétention“.

2° L'article 22, section IV, point 9° est complété à la suite de la mention „le directeur du Service de renseignement“ par les termes „le directeur du Centre de rétention“.

3° Le tableau I „Administration générale“ de l'annexe A est complété à l'endroit du grade 17 par la fonction „Centre de rétention: directeur“ et à l'endroit du grade 16 par la fonction „Centre de rétention:

directeur adjoint“.

4° L'annexe D „Détermination 1. des carrières inférieures, moyennes et supérieures; 2. du grade de computation de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial“ est complétée à l'endroit des grades 16 et 17 de la carrière supérieure, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, par les mentions respectivement de „directeur adjoint du Centre de rétention“ et de „directeur du Centre de rétention“.

Art. 31.– L'article 122, paragraphe 4 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est abrogé.

Chapitre 7.– *Intitulé abrégé*

Art. 32.– La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „Loi du ... concernant le Centre de rétention“.

Luxembourg, le 29 avril 2009

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

Service Central des Imprimés de l'Etat

5947/08

N° 5947⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(19.5.2009)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 8 mai 2009 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**portant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant**

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 7 mai 2009 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 31 mars 2009 et 28 avril 2009;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 19 mai 2009.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

Document écrit de dépôt



1

Motion

La Chambre des Députés,

- considérant que la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a été largement impliquée dans les discussions sur la création, le fonctionnement et l'organisation d'un Centre de rétention pour étrangers en situation irrégulière ;
- considérant que la loi du 24 août 2007 autorise la construction du Centre de rétention et que les travaux y relatifs débiteront sous peu ;
- considérant que le projet de loi n° 5947 portant création et organisation du Centre de rétention prévoit dans son article 27 l'engagement, par dépassement des limites fixées dans la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, de 29 agents pour les besoins du Centre de rétention;
- considérant l'importance essentielle que revêt la qualité du personnel dans l'optique de l'orientation humaniste du Centre telle que définie dans le projet de loi portant création et organisation du Centre de rétention ;
- soulignant la nécessité de disposer d'agents spécialement formés à l'encadrement des personnes placées en rétention administrative dans le Centre et compte tenu des délais nécessaires pour assurer la formation de ces agents ;

Invite le Gouvernement

- d'initier dans les meilleurs délais possibles la procédure de recrutement des agents du Centre de rétention aux fins de pouvoir procéder à la formation des agents concernés, pour que le Centre puisse être entièrement opérationnel dès l'achèvement de sa construction.

N. Hauptert
(N. Hauptert)

M. Angel
(Marc Angel)

J. Henques
J. HENQUES

X. Bettel
X. BETTEL

P. Kox
P. KOX

5947

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 119

29 mai 2009

Sommaire

CREATION ET ORGANISATION DU CENTRE DE RETENTION

Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention et modifiant

- 1. le Code de la sécurité sociale;**
- 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;**
- 3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration page **1708****