



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 7633

Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant:

1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

Date de dépôt : 16-07-2020

Date de l'avis du Conseil d'État : 04-07-2023

Auteur(s) : Monsieur Marc Baum, Député

Monsieur David Wagner, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
16-07-2020	Déposé	7633/00	<u>3</u>
08-04-2021	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (7.4.2021) 2) Prise de position du Gouvernement	7633/01	<u>12</u>
19-05-2021	Reprise - Dépêche de Madame Nathalie Oberweis au Président de la Chambre des Députés (19.5.2021)	6956/03, 7094/05, 7257/07, 7633/02	<u>17</u>
27-05-2021	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (4.5.2021)	7633/03	<u>20</u>
04-07-2023	Avis du Conseil d'État (4.7.2023)	7633/04	<u>29</u>
14-07-2023	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile Procès verbal (43) de la reunion du 14 juillet 2023 - Rediffusion	43	<u>34</u>
14-07-2023	Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Procès verbal (29) de la réunion du 14 juillet 2023- Rediffusion	29	<u>42</u>
07-03-2024	Reprise - Dépêche de Monsieur David Wagner au Président de la Chambre des Députés (7.3.2024)	7094/06, 7257/08, 7633/05, 8028/04	<u>50</u>

7633/00

N° 7633

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'interdiction du placement en rétention
des personnes mineures et modifiant:**

1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

* * *

*Dépôt (Monsieur Marc Baum, Député, Monsieur David Wagner,
Député et transmission à la Conférence des Président (16.7.2020)*

Déclaration de recevabilité (22.9.2020)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	6
3) Commentaire des articles	7

*

EXPOSE DES MOTIFS

Cette proposition de loi a comme objectif de prohiber le placement en rétention de mineur afin de tenir pleinement compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que recommandé par les organisations internationale.

Un enfant migrante est avant toute chose un enfant. Ce qui doit primer sur toute autre considération est la qualité d'enfant et non de migrant. La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), adopté par le Luxembourg en 1993, stipule dans son article 3 que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* » Dans le même article, l'intérêt supérieur de l'enfant est défini comme concourant à « *assurer à l'enfant la protection et le soins nécessaire à son bien-être* ».

Le Comité pour le Droits de l'Enfant des Nations Unies, composé de 18 experts indépendants chargés de surveiller la mise en œuvre de cette Convention, affirme que l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur des considérations en matière d'immigration. Dans son Observation générale n°23 (2017), il note que « *la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation de droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. [...] Tout type de*

détention d'enfant liée à l'immigration devrait être interdit dans la loi et cette interdiction devrait être pleinement mise en œuvre dans la pratique.¹ »

L'article 37 b) de la Convention relative aux droits de l'enfant établit le principe général selon lequel la privation de liberté d'un enfant ne doit être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible. Cependant, le Comité pour les Droits de l'Enfant des Nations Unies établit dans le document susmentionné que cette disposition n'est pas applicable en matière d'immigration : « [...] *les infractions concernant une entrée ou un séjour irréguliers ne peuvent en aucune circonstance avoir des conséquences similaires à celles découlant de la commission d'un crime. Par conséquent, la possibilité de placer des enfants en détention en tant que mesure de dernier ressort, qui peut s'appliquer dans des contextes tels que la justice pénale des mineurs, n'est pas applicable dans les procédures relatives à l'immigration parce qu'elle entrerait en conflit avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et avec le droit au développement.*² » Le placement en rétention d'enfants pour des raisons de séjours irréguliers serait donc une violation de deux droits fondamentaux des enfants : l'article 3 de la CIDE, c'est-à-dire l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que l'article 6 qui stipule que « *les États parties assurent dans toute la mesure du possible la survie et le développement de l'enfant.* »

Dans un rapport sur la situation des enfants privés de liberté, commissionné par l'Assemblée générale des Nations Unies et confié par le secrétaire général des Nations Unies à l'expert indépendant Manfred Nowak, celui-ci note que « *Les recherches menées dans le cadre de l'étude mettent en évidence que la rétention d'enfants en contexte migratoire ne peut jamais être considérée comme une mesure de dernier ressort ni prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elle devrait donc être totalement interdite, que ce soit dans le cas d'enfants non accompagnés et séparés ou dans celui d'enfants avec leur famille. La volonté de ne pas séparer les familles ou d'assurer la protection des enfants en l'absence de protection de remplacement ne justifie pas le placement des enfants en rétention.*³ »

Dans la même lignée, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que le fait que des enfants étaient accompagnés de leurs parents ou représentants légaux durant la période de rétention, « *n'est pas de nature à exempter les autorités de leur obligation de protéger les enfants et d'adopter des mesures adéquates au titre des obligations positives découlant de l'article 3 de la Convention es qu'il convient de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal.*⁴ »

L'interdiction de la mise en rétention des mineurs est également défendue par d'autres institutions onusiennes, tel que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)⁵ ou le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)⁶.

L'Assemblée générale du Conseil d'Europe s'est également prononcée dans ce sens. Dans sa résolution 2020 (2014), elle appelle notamment les États membres « *à reconnaître qu'il n'est jamais dans l'intérêt supérieur d'un enfant d'être placé en rétention en raison de son statut ou de celui de ses parents, au regard de la législation sur l'immigration* » et « *à introduire dans la législation l'interdiction du placement en rétention d'enfants pour des raisons relatives à l'immigration, lorsque cela n'a pas encore été fait, et à veiller à la pleine application de la législation dans les faits*⁷ ».

Sur un plan national, la demande d'interdire la rétention de mineurs est relayée par différents acteurs. L'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand soulignait, dans son rapport de 2017, que « *la rétention des mineurs, accompagnés ou non, est nuisible pour l'enfant et les alternatives à la rétention devraient impérativement être mises en place.* » Le Collectif Réfugiés Luxembourg est lui aussi catégoriquement

1 Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour. Paragraphe 5.

2 Idem. Paragraphe 10.

3 Rapport de l'Expert indépendant chargé de l'étude mondiale sur la situation des enfants privés de liberté. Point 56. Nations Unies A/74/136. Juillet 2019. Consultable sur : <https://undocs.org/fr/A/74/136>

4 Affaire POPOV c. FRANCE (Requêtes nos 39472/07 et 39474/07). Arrêt du 19.04.2012. Article 91.

5 Voir notamment le papier de positionnement « *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context* ». Janvier 2017.

6 Voir notamment le document de travail de l'UNICEF « *Alternatives à la détention des enfants migrants* ». Première publication en septembre 2018, mise à jour en février 2019.

7 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2020 (2014), Paragraphe 9.

opposé à la rétention des mineurs. Il souligne que des alternatives devraient être mises en place afin d'éviter tout enfermement de personnes mineures.⁸

Comme nous venons de le voir, les instances internationales des droits de l'homme et des droits de l'enfant soulignent tous que le placement en rétention des enfants pour cause de séjour irréguliers est une violation de leurs droits, notamment du droit au développement acté à l'article 6 de la CIDE, de la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant, actée à l'article 3 de la CIDE, et de l'article 37 b) de la CIDE qui a acté que la privation de liberté d'un enfant ne peut qu'être une solution de dernier ressort, mais que cette solution ne peut être applicable dans les cas liés à l'immigration et au séjour irrégulier. Le placement en rétention des mineurs n'est donc jamais justifiable, même dans les cas où il s'agit de préserver l'unité familiale.

Les risques de la rétention de mineurs

Dans le rapport sur la situation des enfants privés de liberté, mentionné dans la partie précédente, l'expert indépendant Manfred Nowak souligne que « *c'est pendant l'enfance, soit la période entre la naissance et l'âge de 18 ans, que se développent la personnalité, les relations affectives avec autrui, les aptitudes sociales et scolaires et les talents d'un individu. (...) Le placement des enfants dans des institutions et d'autres établissements où ils se trouvent ou pourraient se trouver privés de liberté est difficilement compatible avec les principes directeurs de la Convention. (...) Lui ôter sa liberté, c'est lui ôter son enfance.*⁹ » L'auteur continue : « *Abstraction faite des conditions de détention, les informations dont nous disposons montrent que la rétention administrative nuit à la santé physique et mentale des enfants et les expose à des risques de violence et d'exploitation sexuelles. Il a été montré qu'elle aggravait ou faisait apparaître des problèmes de santé, notamment l'anxiété, la dépression, les idées suicidaires et les troubles post-traumatiques (...) il existe chez l'enfant une corrélation entre la privation de liberté et le taux de décès précoce, le plus souvent des suites d'overdose, de suicide, de blessures et d'actes de violence*¹⁰. »

L'enfermement, quelle que soit sa durée, peut constituer un traumatisme pour l'enfant. La littérature scientifique est abondante à ce sujet. La détention a des répercussions sur la santé mentale de nombreux détenus et ces problèmes s'avèrent particulièrement graves chez les enfants détenus.¹¹ En général, la détention produit et aggrave des symptômes de dépression et de stress post-traumatique.¹² Pour les enfants, la détention accentue les comportements d'automutilation ainsi que les chances d'être témoins de tels comportements ou maladies chez les adultes.¹³

Ceci est dû entre autres au fait que la durée de la rétention est souvent inconnue, ce qui crée des situations d'incertitudes anxiogènes, mais aussi au fait que la privation de liberté est souvent assimilée à l'idée d'avoir commis un crime. La non-détention d'un titre de séjour valable n'est pourtant ni un crime ni un délit. Si la privation de liberté d'un enfant a des conséquences immédiates sur sa santé physiques et psychiques, c'est sur le long terme que ces dernières s'accroissent. Ainsi, même une rétention courte produira des séquelles graves et durables sur l'enfant, nuisant ainsi à son épanouissement, à son développement et à sa santé.

La situation au Luxembourg

Le Luxembourg dispose d'un seul centre de rétention créé par la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention. Il est situé à Findel près de l'aéroport de Luxembourg et a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement.

Selon l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, les mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'en dernier ressort et après qu'il

⁸ Voir notamment : L'accueil des réfugiés, une politique de longue haleine. Propositions aux négociateurs d'un accord de coalition. Luxembourg, le 23 octobre 2018.

⁹ Rapport de l'Expert indépendant chargé de l'étude mondiale sur la situation des enfants privés de liberté. Point 56. Nations Unies A/74/136. Juillet 2019. Consultable sur : <https://undocs.org/fr/A/74/136>

¹⁰ Idem

¹¹ Farmer Alice, „The impact of immigration detention on children“, *Forced Migration review*, 2013.

¹² Keller Allen S. et al., „Mental health of detained asylum seeker“, *The Lancet*, November 2002.

¹³ Hodes Matthew, „The mental health of detained asylum-seeking children“. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 2010.

a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible. Les mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles.

Ceci correspond à une exigence de la directive européenne 2008/115/CE qui stipule dans son article 17(1) que les mineurs non accompagnés et les familles comportant des mineurs ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible.

Toujours est-il que des enfants séjournent régulièrement au centre de rétention et sont donc privés de liberté. Le rapport annuel en matière d'asile et d'immigration du Ministère des Affaires étrangères ne renseigne pas sur le nombre exact d'enfants qui ont été mis en rétention. Il évoque cependant le nombre de familles et le nombre de personnes (y inclus les adultes) dont sont composées ces familles :

2019 : 10 familles représentant un total de 35 personnes.

2018 : 4 familles représentant un total de 10 personnes.

2017 : 28 familles représentant un total de 101 personnes.

2016 : 20 familles représentant un total de 80 personnes.

Pour l'année 2016, « au moins 48 mineurs, dont au moins un mineur non accompagné, ont été retenus au Centre de rétention »¹⁴, comme l'affirme un rapport coédité par le Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK). Dans ce même rapport, l'ORK souligne d'ailleurs qu'il est problématique que les mineurs sont placés en rétention dans les mêmes locaux que les personnes adultes. Dans une réponse à une question parlementaire en date du 11 décembre 2019, le ministre responsable affirme qu'entre avril et septembre 2017, 19 enfants mineurs ont connu un séjour supérieur à 72 heures au Centre de rétention¹⁵.

Notons à cet égard que l'adoption d'une loi en 2017 a porté de trois à sept jours la durée maximale de rétention des mineurs. Le projet de loi qui a précédé l'adoption de ladite loi avait été sujet à d'importantes critiques, notamment de la part du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui s'était déplacé au Luxembourg à l'époque. Dans une déclaration, celui-ci a encouragé les autorités luxembourgeoises à éliminer à terme la rétention des enfants migrants tout en insistant encore une fois sur les risques de cette pratique: « *La détention d'un enfant migrant, quand bien même interviendrait-elle en dernier recours, n'est jamais dans son intérêt supérieur. La privation de liberté, même pour une période courte, qui est souvent vécue par les enfants comme une expérience choquante, voire traumatisante, a des effets néfastes sur leur santé mentale.*¹⁶ »

Alternatives à la rétention

Le gouvernement actuel a prévu de créer une « structure semi-ouverte » pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables. Dans l'accord de coalition 2018-2023, on peut lire à la page 233: « *De même, il convient de compléter le dispositif actuel en matière de rétention et de structures semi-ouvertes en tant qu'alternatives à la rétention par des structures mieux adaptées aux besoins et aux situations des différents groupes de personnes concernées. Il est prévu de créer une structure spécifique pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables. Une fois cette structure spécifique créée, la législation en matière de rétention sera adaptée afin de garantir que les enfants ne soient plus mis au centre de rétention. La mesure de placement en rétention reste à chaque fois une mesure d'ultime ressort, s'il n'existe pas d'alternatives applicables. De plus, des efforts seront entrepris pour proposer des alternatives au placement en rétention. Ainsi, il est prévu de remplacer la Structure d'hébergement d'urgence Kirchberg, de nature temporaire, par une nouvelle structure semi-ouverte permanente, pour servir d'alternative au centre de rétention, qui devrait tenir compte des besoins de différents groupes de personnes.* »

La présente proposition de loi n'est pas en contradiction avec ce projet inscrit dans l'accord de coalition. La rétention est définie par l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire comme « *toute mesure d'isolement d'un demandeur dans un lieu déterminé où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement* ». Si

14 Brainiac et ORK, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, Juin 2017, p. 6.

15 Réponse à la Question écrite n°1485 du 11 décembre 2019.

16 Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 6 février 2017 intitulée « Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais oeuvrer pour mettre un terme à la pratique ».

le terme de „structure semi-ouverte“ est difficile à cerner, il laisse cependant entendre que la liberté de mouvement y sera assurée du moins en partie et que dès lors, la définition légale du terme de la rétention ne s’y appliquera pas. Une interdiction pure et simple de la mise en rétention des mineurs, telle que proposée par le présent texte, n’est donc pas de nature à s’opposer au projet du gouvernement.

Bien au contraire, cette proposition de loi s’inscrit pleinement dans l’esprit de l’accord de coalition qui veut « *garantir que les enfants ne soient plus mis au centre de rétention* » et encouragera fortement le gouvernement « *à proposer des alternatives au placement en rétention* ». Rien ne stimule la créativité autant que la nécessité. Vue la date incertaine à laquelle une telle structure non fermée pourrait voir le jour (sa création était déjà prévue dans l’accord gouvernemental de 2013) et compte tenu des séquelles lourdes que l’enfermement risque de produire sur les enfants, il convient de s’assurer dès maintenant à l’aide de l’adaptation légale proposée que des enfants ne séjournent plus au centre de rétention. L’intérêt supérieur de l’enfant doit primer à tout moment sur des obstacles matériels, logistiques ou techniques qui peuvent apparaître en matière d’éloignement, d’autant plus que les enfants ne peuvent pas être tenus responsables du comportement de leurs parents.

De telles alternatives existent déjà dans le cadre légal actuel, l’interdiction n’aurait donc pas comme conséquence une réorganisation compliquée et fastidieuse du système. Les alternatives à la rétention sont inscrites dans la loi du 18 décembre 2015, article 22, paragraphe 3 : « *La décision de placement en rétention est ordonnée par écrit par le ministre sur la base d’une appréciation au cas par cas, lorsque cela s’avère nécessaire et si d’autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées.* » Les mesures moins coercitives énumérées par la suite ne sont pas toutes de nature à pouvoir être appliquées dans le cas de personnes mineurs, mais elles constituent certainement un point de départ.

Plusieurs organisations internationales ont entre-temps développé des documents ou guides censés aider et encourager les États à développer des alternatives à la rétention. Nommons en guise d’exemple le document „*Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*”¹⁷ de l’UNHCR ou le document de travail „*Alternatives to Immigration Detention of Children*”¹⁸ de l’UNICEF. L’ONG International Detention Coalition développe dans son rapport « *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*”¹⁹ de nombreuses pistes que les administrations publiques peuvent étudier afin de limiter le placement en rétention des personnes migrantes.

Plus particulièrement, un guide pratique exhaustif concernant les alternatives a été adopté par le Comité directeur pour les droits de l’homme (CDDH) du Conseil de l’Europe lors de sa 91e réunion (18-21 juin 2019)²⁰. Celui-ci propose 13 pistes d’action différentes en matière d’alternatives à la rétention, allant du suivi individualisé par un travailleur social en passant par des centres ouverts ou semi-ouverts jusqu’à des dispositifs de caution, garanties ou sûretés.

Le Conseil d’Europe et certaines organisations onusiennes, tel l’UNHCR, ont d’ailleurs signalé à maintes reprises leur volonté d’assister les États à développer des alternatives valables. Mais ceci passe surtout par un dialogue constructif entre les autorités nationales et la société civile. Lors d’une conférence internationale à ce sujet organisée en avril 2019²¹, le Directeur général des droits de l’homme et de l’État de droit au Conseil de l’Europe s’est exprimé de la façon suivante :

« *L’une des conclusions de la conférence est qu’il est nécessaire de renforcer encore la coopération au niveau international dans ce domaine, mais aussi au niveau national. Si la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l’homme entretiennent des rapports constructifs*

17 UNHCR Options Paper 1 (2015) : Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families.

18 UNICEF WORKING PAPER. Alternatives to Immigration Detention of Children. First published in September 2018, updated in February 2019.

19 IDC, *A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*, Melbourne, Australia, 2015.

20 Alternatives à la rétention dans le contexte des migrations : favoriser l’efficacité en terme de résultats. Guide pratique. Adopté lors de la 91e réunion du CDDH (18-21 juin 2019). Conseil de l’Europe. Consultable sur : <https://rm.coe.int/migration-guide-pratique-alternatives-retention-migration/1680990237>

21 Conférence sur les alternatives efficaces à la rétention des migrants. Conférence internationale organisée conjointement par le Conseil de l’Europe, la Commission européenne et le Réseau européen des migrations Conseil de l’Europe, Strasbourg, France, 4 avril 2019.

avec les autorités et si les autorités nationales et locales jettent des passerelles entre elles dans ce domaine, les résultats ne pourraient en être que meilleurs.²² »

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. L'article 22 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire est modifié comme suit:

1° L'alinéa 3, du paragraphe (1) est supprimé et remplacé par la phrase suivante :

« Le placement en rétention de mineurs est interdit en toute circonstance. »

2° L'alinéa 4 du même paragraphe est supprimé.

3° A l'alinéa 5, du même paragraphe, la phrase « Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. » est supprimée et remplacée par :

« Toutes décisions prises à l'encontre du mineur, de ses parents ou de la personne majeure qui en est responsable, doivent prendre en considération principale l'intérêt supérieur de l'enfant. L'enfant ne peut être séparé de ses parents ou de la personne majeure qui en est responsable contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. »

Art. 2. Le paragraphe (1) de l'article 119 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est complété comme suit :

« Lorsque des mineurs non-accompagnés ou des mineurs accompagnés de leurs parents ou de la personne majeure qui en est responsable sont concernés, les lieux doivent être adaptés aux besoins de l'âge de l'enfant ou des enfants et il doit être tenu dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. »

Art. 3. Au paragraphe (1), de l'article 120, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la phrase « Le mineur non accompagné peut être placé en rétention dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. » est supprimée et remplacée par la phrase :

« Le mineur ne peut pas être placé en rétention. »

Art. 4. Le paragraphe (3) de l'article 6 de la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, est remplacé par la disposition suivante :

« (3) Les mineurs non-accompagnés et les personnes ou familles accompagnées de mineurs d'âge ne sont pas admis au Centre. »

*

²² Déclaration consultable sur : <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/alternatives-to-the-detention-of-migrants-how-we-can-make-it-work>

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 1^{er} :

1°) Le paragraphe (1) de l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire définit ce qu'est la rétention. Il précise aussi les modalités dans lesquelles une personne mineure peut être placée en rétention. Selon la formulation appliquée, le placement en rétention d'une personne mineure ne peut qu'être une solution de dernier ressort après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives n'ont pas pu être appliquées efficacement. La formulation stipule que le placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible, sans qu'une durée maximale soit fixée et que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte.

Le paragraphe (1) stipule aussi qu'un mineur non accompagné ne peut qu'être placé en rétention dans des circonstances exceptionnelles. Finalement, le paragraphe (1) stipule que tout doit être mis en oeuvre afin de placer la personne mineure dans des lieux d'hébergements appropriés.

Considérant que cette proposition de loi a pour objectif de prohiber le placement en rétention de toute personne mineure, il est nécessaire de supprimer les dispositions qui y autorisent l'État et d'inscrire cette interdiction dans la loi.

La modification propose également de garantir par la loi que la personne mineure ne puisse pas être séparée de ses parents, tel que stipulé par l'article 9 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) adoptée par le Luxembourg en 1993, sauf si cette séparation est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, par exemple si celui-ci est maltraité ou violenté par ses parents. En l'absence des parents, il se peut que l'enfant soit accompagné d'une autre personne majeure responsable, par exemple d'un autre membre majeur de la famille. Dès lors, il convient d'élargir cette disposition à la personne majeure qui en est responsable, en adéquation avec l'article 19, paragraphe 3, de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Ad article 2 :

1°) Le paragraphe (2) de l'article 119 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration définit certaines modalités de rétention en zone d'attente. Le maintien en zone d'attente constitue aussi une privation de liberté, quoique pour une durée limitée à 48 heures. S'il est difficile d'interdire la mise en zone d'attente des mineurs, il est néanmoins nécessaire de garantir que les locaux dans lesquels les familles sont retenues soient adaptés. C'est pourquoi la proposition intègre le principe que les lieux dans lesquels les familles et les enfants sont maintenus soient adaptés à l'âge des enfants.

Ad article 3 :

1°) Le paragraphe (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration définit les cas où le placement en rétention peut être ordonné. La loi du 1^{er} juillet 2011 a modifié ce paragraphe en y insérant que « Le mineur non accompagné peut être placé en rétention dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ». Afin d'éviter toute contradiction avec l'article 1 de cette proposition de loi, il est proposé de supprimer cette formulation et de la remplacer par « Le mineur ne peut pas être placé en rétention ».

Ad article 4 :

1°) Le paragraphe (3) de l'article 6 de la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention stipule que les personnes accompagnées de mineurs sont placées dans une unité distincte du Centre de rétention et que la durée de leur placement ne peut excéder 72 heures. Afin d'éviter que des contradictions émergent avec l'article 1 de cette proposition de loi, il est proposé de remplacer ce paragraphe (3) par une disposition qui interdit l'admission de mineurs au Centre de rétention. Cette interdiction vaut également pour les personnes majeures qui accompagnent le mineur, en adéquation avec l'article 1 de cette proposition de loi.

David WAGNER

Marc BAUM

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7633/01

N° 7633¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOIrelative à l'interdiction du placement en rétention
des personnes mineures et modifiant:

1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (7.4.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(7.4.2021)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre de l'Immigration et de l'Asile, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Tout d'abord, le Gouvernement permet de renvoyer à l'accord de coalition qui prévoit la création de deux structures spécifiques, l'une semi-ouverte, l'autre fermée. Concernant la première, « des efforts seront entrepris pour proposer des alternatives au placement en rétention. Ainsi, il est prévu de remplacer la Structure d'hébergement d'urgence Kirchberg, de nature temporaire, par une nouvelle structure semi-ouverte permanente, pour servir d'alternative au centre de rétention, qui devrait tenir compte des besoins de différents groupes de personnes. » Pour ce qui est de la structure fermée, « Il est prévu de créer une structure spécifique pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables. Une fois cette structure spécifique créée, la législation en matière de rétention sera adaptée afin de garantir que les enfants ne soient plus mis au centre de rétention. »

Le Gouvernement, tout en mettant l'accent sur le retour volontaire de personnes en séjour irrégulier, estime ainsi que lorsque des familles avec enfants refusent catégoriquement l'option du retour volontaire, le placement en rétention de ces familles devient malheureusement inévitable. Toutefois, le Gouvernement souhaite créer une structure fermée spécifique à l'instar de celle que la Chambre des Députés a eu l'occasion de visiter à Zeist aux Pays-Bas. Dès que cette nouvelle structure sera opérationnelle, il est prévu de ne plus procéder au placement en rétention de familles avec enfants au Centre de rétention tel qu'il existe aujourd'hui, mais de les placer dans cette nouvelle structure spécifiquement créée à cet effet. Ainsi, une lecture que l'accord de coalition prévoirait une interdiction absolue de placer en rétention des mineurs est à considérer comme erronée.

Par ailleurs, le Gouvernement constate que les auteurs de la proposition de loi se basent sur des textes qui sont juridiquement non-contraignants alors qu'aucune norme législative, qu'elle soit de droit international, européen ou national, ne prévoit une interdiction pure et simple du placement en rétention de mineurs. Au contraire, la rétention de mineurs est généralement admise, pourvu qu'elle soit prévue par la loi, qu'elle soit proportionnée, qu'il existe des alternatives à la rétention et que le placement en rétention ne soit prononcé qu'en dernier ressort. Il est rappelé que le Grand-Duché attache une grande valeur à ces critères de sorte que la rétention de mineurs reste une mesure très exceptionnelle.

Ainsi, l'article 17 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 États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour », dispose comme suit :

- « 1. Les mineurs non accompagnés et les familles comportant des mineurs ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible.
2. Les familles placées en rétention dans l'attente d'un éloignement disposent d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité adéquate.
3. Les mineurs placés en rétention ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, et ont, en fonction de la durée de leur séjour, accès à l'éducation.
4. Les mineurs non accompagnés bénéficient, dans la mesure du possible, d'un hébergement dans des institutions disposant d'un personnel et d'installations adaptés aux besoins des personnes de leur âge.
5. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans le cadre de la rétention de mineurs dans l'attente d'un éloignement. »

De même, l'article 11 de la DIRECTIVE 2013/33/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) prévoit que

- « 2. Les mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible et tout doit être mis en œuvre pour libérer les mineurs placés en rétention et les placer dans des lieux d'hébergement appropriés pour mineurs.

L'intérêt supérieur du mineur, comme l'exige l'article 23, paragraphe 2, est une considération primordiale pour les États membres.

Lorsque des mineurs sont placés en rétention, ils ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge.

3. Les mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles. Tout doit être mis en œuvre pour libérer le plus rapidement possible le mineur non accompagné placé en rétention.

Les mineurs non accompagnés ne sont jamais placés en rétention dans des établissements pénitentiaires.

Dans la mesure du possible, les mineurs non accompagnés sont hébergés dans des centres disposant de personnel et d'installations qui tiennent compte des besoins des personnes de leur âge.

Lorsque des mineurs non accompagnés sont placés en rétention, les États membres veillent à ce qu'ils soient hébergés séparément des adultes.

4. Les familles placées en rétention disposent d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité suffisante. »

La possibilité de placer, en dernier ressort, en rétention un mineur doit rester une option pour l'État. Ceci, notamment, dans le cas de figure où il serait dans l'intérêt supérieur de l'enfant de regagner son pays d'origine pour être réuni avec sa famille. De plus, un placement en rétention peut, dans certains cas extrêmes, s'avérer inévitable, notamment quand une personne est considérée comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou publique, la santé publique ou les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'un des États membres de l'Union européenne ou, de l'espace Schengen.

Enfin, il y a lieu de rappeler la recommandation n°5 suite à l'évaluation Schengen en matière de retour du, Luxembourg de 2017: « The Grand-Duchy of Luxembourg should provide for a realistic and practicable period for the detention of families with minors in the detention facility with a view to carrying out their removal, in compliance with Article 17 of Directive 2008/115/EC. »

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6956/03, 7094/05, 7257/07, 7633/02

N° 6956³

N° 7094⁵

N° 7257⁷

N° 7633²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION

portant instauration d'une nouvelle Constitution

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée
sur le bail à loyer du 21 septembre 2006**

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée
du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
et modifiant certaines dispositions du Code civil**

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'interdiction du placement en rétention
des personnes mineures et modifiant:**

- 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;**
- 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et**
- 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention**

* * *

REPRISE

DEPECHE DE MADAME NATHALIE OBERWEIS AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(19.5.2021)

Concerne : Reprise à mon nom de trois propositions de loi et d'une proposition de modification de la Constitution.

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 69 (2) du règlement de la Chambre des Députés, je voudrais vous faire part de mon intention de reprendre à mon nom les propositions de loi et la proposition de modification de la Constitution suivantes :

- N°7094** – Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006, déposée 15 novembre 2016 par Monsieur David Wagner
- N°7257** – Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, déposée le 1 mars 2018 par les Messieurs Marc Baum et David Wagner
- N°7633** – Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures, déposée le 16 juillet 2020 par les Messieurs Marc Baum et David Wagner
- N° 6956** – Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, déposée le 24 février 2016 par Monsieur Serge Urbany

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées,

Nathalie OBERWEIS
Députée

7633/03

N° 7633³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'interdiction du placement en rétention
des personnes mineures et modifiant:**

1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME**

(4.5.2021)

I. INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est autosaisie de la proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire; 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention.

Étant donné qu'il s'agit d'une revendication de longue date de la CCDH¹, elle ne peut que saluer le dépôt de la présente proposition de loi qui vise à consacrer dans la législation nationale l'interdiction absolue de la rétention administrative des enfants en situation de migration au Luxembourg. Par contre, la CCDH déplore la prise de position du Gouvernement du 8 avril 2021 dans laquelle il annonce vouloir maintenir la possibilité de placer des mineurs en rétention : « *La possibilité de placer, en dernier ressort, en rétention un mineur doit rester une option pour l'État* ».²

Dans le présent avis, la CCDH n'analysera pas les différentes dispositions de la proposition de loi sous examen, mais elle se limitera à énoncer les différents arguments permettant de souligner dans quelle mesure la législation actuelle est contraire aux droits fondamentaux de l'enfant et à son intérêt supérieur (II.1.) et à analyser par la suite les avantages des alternatives à la rétention administrative dans le contexte migratoire. (II.2.)

*

1 CCDH, Avis n°04/2015 sur le projet de loi 6779 et Avis n°02/2011 sur le projet de loi 6218. Voir aussi les Observations relatives aux 5ème et 6ème rapports périodiques du Luxembourg en application de l'art. 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant par la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, 30.10.2020.

2 Prise de position du Gouvernement à l'égard de la proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures (...), 8.04.2021.

II. ANALYSE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. Interdiction du placement en rétention des personnes mineures

En premier lieu, il échet de rappeler que tout en étant encadrée, la possibilité du placement en rétention administrative³ d'enfants en situation de migration, qu'ils soient accompagnés de leur famille ou non accompagnés, est actuellement toujours prévue par le législateur luxembourgeois.

Ainsi, l'article 22 (1) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire⁴ prévoit que « [l]es mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible. ». Ce même article précise à propos des mineurs non accompagnés que ces derniers « ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles. Tout est mis en œuvre pour placer les mineurs dans des lieux d'hébergement appropriés. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

L'article 120 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration⁵ ajoute encore que « [l]e mineur non accompagné peut être placé en rétention dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. »⁶

Dans ce contexte, il échet encore de rappeler qu'en 2017, le gouvernement a décidé d'étendre la durée maximale de rétention des familles, même avec enfants mineurs, de 72 heures à 7 jours⁷, et ceci malgré de véhémentes critiques de la part de la CCDH et d'experts nationaux et internationaux en matière des droits de l'enfant.⁸

Par ailleurs, la CCDH souligne qu'il ne s'agit nullement d'une disposition législative qui n'est pas mise en pratique par les autorités. Bien au contraire, tel que noté dans l'exposé des motifs de la proposition de loi sous avis, dans une entrevue avec la Commission parlementaire des Affaires étrangères et européennes, le Ministre ayant l'Immigration dans ses attributions a confirmé qu'entre le 7 mars 2017 et les 31 octobre 2019, neuf familles avec dix-neuf enfants mineurs ont effectivement séjourné plus de 72 heures au Centre de rétention.⁹ Alors que la CCDH ne dispose pas de chiffres pour l'année

3 On entend par « rétention » toute mesure d'isolement d'une personne par un État dans un lieu déterminé, tel que le Centre de rétention, où la personne est privée de sa liberté de mouvement. Le centre de rétention est une structure fermée qui a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement et, le cas échéant, de les préparer à leur éloignement vers leurs pays d'origine ou leur pays de provenance.

4 Loi du 18 décembre 2015 1. relative à la protection internationale et à la protection temporaire; 2. modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; 3. abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°255 du 28 décembre 2015.

5 Texte coordonné de la loi du 29 août 2008 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) modifiant – la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, – la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, – le Code du travail, – le Code pénal; 3) abrogeant – la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers; 2 le contrôle médical des étrangers; 3 l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, – la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers, – la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché, Mémorial A N°113 du 3 juillet 2013.

6 Dans les Observations finales concernant les troisième et quatrième rapports périodiques du Luxembourg, soumis en un seul document de 2013, le Comité des droits de l'enfant avait déjà invité le gouvernement luxembourgeois à « adopter une législation interdisant la rétention d'enfants non accompagnés », CRC/C/LUX/CO/3-4, §45.

7 Loi du 8 mars 2017 portant modification (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; (2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; (3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. Mém. A n° 298 du 20 mars 2017, p. 1, art. II.

8 Voir notamment : CCDH, avis n° 04/2015, pp. 8-9. ; Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK) et BrainiAct, 2017, p. 4 ; Lëtzebuurger Flüchtlingsrot, Communiqué de presse, 7 mars 2017 ; Lëtzebuurger Flüchtlingsrot, Avis concernant le projet de loi n° 6992 [...], 6 février 2017, Doc. Parl. 6992/09. La législation a également donné lieu à des critiques au niveau européen : Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Déclaration, 6 février 2017, dans laquelle il déclare : « Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique ».

9 Guillaume Chassaing, *Asile : 2047 demandeurs en 2019*, Le Quotidien, 11 février 2020, disponible sur : https://ronnendes.ch.lu/wp-content/uploads/2020/02/Le-Quotidien_E-Paper-Ausgabe_Le-Quotidien_Dienstag-11-Februar-2020.pdf

2020, elle se permet néanmoins de mentionner un récent cas qui concerne une mère et son enfant de trois ans présentant de graves troubles du comportement, qui, en automne 2020, ont été placés au Centre de rétention en vue d'un transfert « Dublin III ». C'est uniquement suite à des interventions de la presse nationale ainsi que d'experts en matière de droit de l'enfant¹⁰, que le Ministère concerné a finalement décidé de libérer la mère et son enfant et de leur permettre de rester au Luxembourg. La CCDH note que dans sa réponse à une question parlementaire concernant cette affaire, le Ministre des Affaires étrangères et européennes a décidé d'annuler le transfert des personnes concernées en « *ayant pris en considération l'intérêt supérieur de l'enfant* ». ¹¹ Tout en se félicitant de cette décision, la CCDH souligne qu'aux termes de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision qui le concerne. Les autorités auraient donc dû en tenir compte avant de prendre la décision de placer une mère avec son enfant de trois ans en rétention, alors qu'il est évident qu'une telle situation ne peut jamais être dans son intérêt et risque d'avoir des effets néfastes durables sur la santé et le développement d'un enfant.

Alors qu'il semble au moins que les mineurs non accompagnés ne soient plus placés en rétention administrative au Centre de rétention¹², les chiffres et le cas concrets mentionnés ci-dessus illustrent malheureusement que le recours à la rétention administrative des enfants mineurs, accompagnés de leur famille, n'est pas du tout exceptionnel au Luxembourg.

La CCDH se doit de souligner dans ce contexte que la législation et la pratique luxembourgeoises ne sont pas conformes aux recommandations des experts nationaux¹³ et internationaux. Ainsi, de nombreux organes internationaux et régionaux de protection et de promotion des droits humains¹⁴ s'accordent à souligner que la rétention d'enfants migrants, seuls ou avec leur famille, n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elle constitue toujours une violation des droits de l'enfant en vertu du droit international des droits de l'Homme. On constate ainsi ces dernières années l'émergence d'un consensus sur l'interdiction totale de la rétention des enfants en situation de migration¹⁵ et « *en vertu du principe fondamental de l'intérêt supérieur de l'enfant, les États sont tenus d'œuvrer à l'élimination complète de la détention¹⁶ des enfants migrants en élaborant et en mettant en œuvre des solutions de remplacement non privatives de liberté et fondées sur les droits de l'homme* ». ¹⁷

Dans sa jurisprudence relative à la rétention de mineurs migrants, la Cour européenne des droits de l'homme insiste sur les effets négatifs de la rétention administrative sur les enfants, estime que le

10 Guillaume Chassaing, *Findel : une mère et son fils de 3 ans placés au centre de rétention*. Le Quotidien, 3 novembre 2020

11 Voir Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°3090 du 3 novembre 2020 de la députée Mme Françoise Hetto-Gaasch au sujet du centre de rétention

12 Premier bilan du fonctionnement du Centre de rétention, p.21, <https://maec.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d8/publications/premier-bilan-du-fonctionnement-du-centre-de-retention.pdf>

13 Avis du Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (Collectif réfugiés) sur le projet de loi 6992, disponible sur : https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexdpata/Ma%20g/0001/049/2492.pdf ;

Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant (ORK), Rapport annuel 2019, disponible sur : http://ork.lu/files/RapportsORK_pdf/RAPPORT_2019_ORK_Complet_WEB.pdf

14 Assemblée plénière du Conseil de l'Europe, Rapport « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 2013; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe, *Garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté*, §96 ; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, *Position du HCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations*, 2017 ; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Groupe de travail sur la détention arbitraire, *Revised deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants*, 2018, A/HRC/39/45, annexe, §11 ; Groupe de travail sur la détention arbitraire, *Principes de base et lignes directrices des Nations Unies sur les voies et procédures permettant aux personnes privées de liberté d'introduire un recours devant un tribunal*, A/HRC/30/37 §46 ; Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 23 novembre 2018, A/HRC/37/50, § 73 ; Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Rapport « *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats* », 20.07.2020, A/75/183.

15 Depuis 2012, une campagne intitulée « *End immigration detention of children* » a été lancée.

16 Au Luxembourg, on utilise le terme de rétention administrative dans le contexte migratoire. Ainsi, la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire précise à l'article 22 qu'« *on entend par rétention, toute mesure d'isolement d'un demandeur dans un lieu déterminé où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement.* » Au niveau régional et international, on utilise pourtant souvent le terme de « détention ». Lorsque, dans le cadre de cet avis, la CCDH se réfère à des recommandations faites par des experts internationaux, elle utilise la même terminologie que celle employée par ces acteurs.

17 Nations Unies, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Rapport « *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats* », 20.07.2020, A/75/183, §13.

recours à cette dernière devrait être strictement limité et que d'autres moyens de prise en charge, qui permettent de respecter davantage l'intérêt supérieur de l'enfant, sont à favoriser.¹⁸

En premier lieu, la CCDH rappelle qu'en ratifiant et approuvant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), le Luxembourg s'est engagé à faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les décisions le concernant.¹⁹ Ce principe sera d'ailleurs également intégré dans la nouvelle Constitution luxembourgeoise, même si la formulation, et par conséquent la valeur qui y sera consacrée, devra encore être déterminée.²⁰

Alors que la CIDE est formulée de manière relativement nuancée et permet la détention de mineurs si elle se fait conformément à la loi et pour autant que cette détention soit décidée en dernier ressort et pour une durée aussi brève que possible,²¹ la position du Comité des droits de l'enfant, en tant qu'organe de contrôle de la CIDE, est très claire. Ainsi, dans l'Observation générale conjointe n°4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n°23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, les deux Comités soulignent que « *chaque enfant a, en tout temps, un droit fondamental à la liberté et le droit de ne pas être placé en détention pour des motifs liés à l'immigration. Le Comité des droits de l'enfant a affirmé que la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.* »²²

Avec la ratification et l'approbation de la CIDE, le gouvernement luxembourgeois s'est engagé vis-à-vis des autres États signataires et des institutions internationales de respecter ces dispositions, telles qu'interprétées par le Comité des droits de l'enfant.

Dans ce même ordre d'idées, il échet encore de souligner qu'en 2016, le Luxembourg a également ratifié le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications. Il a ainsi accepté, qu'en cas de violation de la Convention, des plaintes soient introduites devant le Comité des droits de l'enfant, et il s'est engagé à s'incliner devant les décisions qui seront rendues à ce sujet. Au vu de l'interprétation que le Comité fait de la CIDE, il est évident que le jour où le Comité serait amené à examiner une plainte suite à un enfermement par le gouvernement luxembourgeois d'un enfant pour raisons migratoires, le Luxembourg risque sans aucun doute la condamnation. Pourquoi dès lors ne pas se conformer dès à présent aux « directives » de la CIDE au lieu d'attendre une éventuelle condamnation au niveau international ?

En deuxième lieu, à l'instar de différents experts internationaux²³, la CCDH souligne que la rétention liée à l'immigration, même de courte durée et sous quelques conditions que ce soient, peut avoir un effet néfaste et durable sur le développement des enfants, qui sont d'ores et déjà traumatisés par leur parcours de vie, en nuisant notamment à leur santé physique, émotionnelle et psychique, ainsi qu'à

18 Voir CEDH, factsheet « *Unaccompanied migrant minors in detention* », juin 2020 et factsheet « *Accompanied migrant minors in detention* », mai 2020.

19 Article 3.1. de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ; voir la loi du 20 décembre 1993 portant 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 [...].

20 Voir Rapport ORK-OKaJu 2020, Bilan d'un mandat de 8 ans, 2020, p.112, « *L'ORK a toujours plaidé pour que les droits de l'enfant tels qu'ils sont inscrits dans la CIDE soient placés dans la section « Des droits fondamentaux » et non pas relégués à la section « Des objectifs à valeur constitutionnelle ».* En effet, ce positionnement relativise fortement l'importance et la portée juridique des droits de l'enfant. En outre, l'OKaJu plaide pour adopter la formulation exacte de la CIDE relative à l'Intérêt Supérieur de l'Enfant et non pas uniquement Intérêt de l'Enfant : « *Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

21 Article 37 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

22 Voir aussi le rapport du Comité des droits de l'enfant sur la journée de débat général de 2012, §32, disponible sur www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf

23 Voir par exemple Assemblée plénière du Conseil de l'Europe, Rapport « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 2013 : « *Si la rétention est, d'une manière générale, une expérience traumatisante, les enfants sont particulièrement mal armés face à ses effets négatifs et peuvent être très choqués. Il ressort de recherches que des périodes de rétention même courtes sont préjudiciables au développement cognitif et affectif de l'enfant ; ces conséquences désastreuses peuvent être à l'origine d'un traumatisme à vie et de troubles du développement chez l'enfant.* »

leur développement cognitif.²⁴ Elle peut créer ou aggraver « *des problèmes de santé, [dont] notamment l'anxiété, la dépression, les idées suicidaires et les troubles post-traumatiques* »²⁵ et peut, sous certaines conditions, « *constituer une forme de traitement cruel, inhumain ou dégradant des enfants migrants* ». ²⁶ Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies note encore que pour « *les enfants, qui fuient les violations des droits humains ou les persécutions, la détention fait souvent partie d'un continuum de violence dans leur vie* ». ²⁷

En troisième lieu, la CCDH souhaite insister sur le fait qu'un enfant migrant est d'abord un enfant, et seulement en second lieu un migrant, et dans ce contexte, elle invite le gouvernement à « *veiller à ce que les enfants soient traités avant tout comme des enfants (...)* ». ²⁸ Dans ce même contexte, elle souligne que le respect des droits humains des enfants ne peut pas être sacrifié au nom d'une prétendue efficacité des décisions d'éloignement de personnes en situation de séjour irrégulier. Ainsi, le Comité des droits de l'enfant et le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ont noté dans une observation conjointe en 2017 que « *les enfants ne devraient pas faire l'objet de poursuites pénales ou être soumis à des mesures punitives telles que la détention en raison du statut migratoire de leurs parents* »²⁹, alors que ceci reviendrait à les punir pour les actes de ces derniers.

Par ailleurs, la CCDH fait un renvoi au récent rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies qui note que « *lorsque les familles sont détenues ensemble, cela peut compromettre la capacité des parents à s'occuper de leurs enfants en les rendant incapables de jouer leur rôle de premiers dispensateurs de soins* ». ³⁰

En dernier lieu, il échet de noter que la rétention administrative représente une lourde charge financière et administrative pour les autorités nationales³¹ et il s'est avéré qu'elle constitue un outil de gestion des migrations inefficace qui ne dissuade pas l'immigration clandestine.

Voilà pourquoi, la rétention administrative n'est pas seulement découragée par de nombreux experts internationaux, tel qu'explicité ci-dessus, mais avec l'adoption du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, les États signataires, y inclus le Luxembourg, se sont expressément engagés à œuvrer pour « *mettre fin à la pratique de la rétention d'enfants dans le contexte des migra-*

24 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, *Position du HCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations*, janvier 2017, disponible sur : www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendoc.pdf?refdoc=y&docid=5b226a414 ; Linton, J. M. et al., *Policy statement: detention of immigrant children*, *Pediatrics*, vol. 139, no 4, avril 2017 ; Dr Allan S Keller et al, *Mental health of detained asylum seekers*, *The Lancet*, vol 362, issue 9397, 22 novembre 2003; International Detention Coalition, *Captured Childhood: Introducing a New Model to Ensure the Rights and Liberty of Refugee, Asylum Seeker and Irregular Migrant Children Affected by Immigration Detention*, Melbourne, 2012, p.48-49. Alice Farmer, *The impact of immigration detention on children*, Forced Migration Review, septembre 2013.

25 Manfred Novak, *UH Etude mondiale sur les enfants privés de liberté*, juillet 2019. Le Commissaire des Droits de l'Homme du Conseil d'Europe Nils Raimonds Muiznieks, a également exprimé lors de sa visite au Luxembourg en automne 2017, que « *la privation de liberté, même pour une période courte, qui est souvent vécue par les enfants comme une expérience choquante, voire traumatisante, a des effets néfastes sur leur santé mentale.* », disponible sur : www.coe.int/fr/web/commissioner/view//asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/luxembourg-should-not-extend-the-period-of-detention-of-migrant-children-but-work-to-eliminate-the-practice/pop_up

26 Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 5 mars 2015, A/HRC/28/68, §80.

27 Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies, *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats*, Rapport A/75/183, 20 juillet 2020, §26.

28 Voir Rapport « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », l'Assemblée plénière du Conseil de l'Europe, 2013.

29 Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour*, CMW/C/GC/4- CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017, §7 ; voir aussi le rapport du Comité des droits de l'enfant sur la journée de débat général de 2012, §78.

30 Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies, *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats*, Rapport A/75/183, 20 juillet 2020, §30.

31 Voir p.ex. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2020 (2014) « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 2014, §6, « *L'Assemblée se félicite des solutions alternatives au placement en rétention d'enfants migrants promues par certains pays européens. Lorsqu'elles sont correctement appliquées, ces solutions sont plus efficaces, coûtent moins cher et protègent mieux les droits et la dignité des enfants* », voir aussi : Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Rapport « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. 13597, 15 septembre 2014.

tions internationales »³² et à « *encourage[r], applique[r] et cherche[r] d'autres solutions, en privilégiant les mesures non privatives de liberté et la prise en charge communautaire, en particulier pour les familles et les enfants* ». ³³

Dans ce contexte, il échet de noter que certains pays semblent aller dans cette direction. Ainsi, la Belgique envisage actuellement d'interdire la rétention administrative de mineurs³⁴ et dans un récent avis relatif à une proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention des familles avec mineurs de 2020³⁵, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française a également invité son gouvernement à agir dans cette direction.

2. Alternatives à la rétention administrative

Évidemment, il ne suffit pas d'interdire expressément dans la législation nationale la rétention des enfants en situation de migration, mais il s'agit surtout d'opérer un changement de paradigme et de mettre en place de véritables alternatives à la rétention qui répondent à l'intérêt supérieur de l'enfant et permettent aux enfants de rester avec leur famille dans un cadre non carcéral.

Différentes pratiques, politiques et législations, qui existent à travers le monde,³⁶ montrent qu'il est tout à fait possible de remplacer la rétention des enfants migrants par des dispositifs d'accueil et de prise en charge non privatifs de liberté. Il s'agit de leur offrir un environnement protecteur qui est fondé sur le respect des droits humains et qui vise à respecter l'intérêt supérieur de l'enfant et ses droits à la liberté et à la vie de famille.

Il échet de noter que la législation luxembourgeoise actuelle prévoit déjà le recours à des mesures moins coercitives que la rétention, comme notamment l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités et de remettre les documents d'identité, l'assignation à résidence dans les lieux fixés par le ministère qui peut être assortie d'une mesure de surveillance électronique ou de déposer une garantie financière d'un montant de cinq mille euros.³⁷ Il faut pourtant noter que ces alternatives ne peuvent pas nécessairement toutes être appliquées aux enfants.

Une autre alternative à la rétention administrative serait la création de structures spécifiques destinées à l'hébergement de familles en cours d'éloignement. Le Luxembourg pourrait s'inspirer plus spécifiquement du modèle belge des « maisons du retour » ouvertes pour familles qui existe déjà depuis 2008. En Belgique, cette décision avait été prise suite à une forte opposition de différentes organisations de défense des droits de l'Homme et des réfugiés et après les premières condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour la rétention de mineurs.³⁸

Dans ce contexte, il échet de souligner que depuis de nombreuses années, différents gouvernements successifs au Luxembourg ont mené des réflexions en vue de la création d'une structure alternative au Centre de rétention. Ainsi, l'accord de coalition de 2013 annonçait déjà « *[l] 'ouverture d'une maison retour pour les familles (structure ouverte destinée à recueillir les familles à rapatrier)* ». ³⁹ Dans ce contexte, la CCDH note qu'en 2017, des réflexions pour la réalisation d'une maison de retour étaient en cours et qu'une visite d'étude luxembourgeoise d'un centre alternatif avait été effectuée aux Pays-

32 Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 73/195*, adoptée le 19 décembre 2018, §29 a).

33 Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 73/195*, adoptée le 19 décembre 2018, §29 h).

34 Avis de Myria sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention (DOC 55 0892/001).

35 CNCDH, Avis relatif à la proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention des familles avec mineurs : une occasion manquée, 24 septembre 2020.

36 Voir p.ex. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Résolution 2020 (2014) « Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants », 2014, « L'Assemblée constate avec satisfaction que plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe, dont la Belgique, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont pris des mesures pour mettre fin au placement d'enfants migrants en rétention. Dans ces pays, les enfants migrants ne sont pas placés en rétention ou, si cela se produit, des dispositions législatives, politiques ou pratiques imposent leur remise en liberté. »*

37 Article 22 (3) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, *Mémorial A n° 255* du 28 décembre 2015.

38 Voir p.ex. CEDH, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, n°. 13178/03 ; CEDH, *Muskhadzhiyeva e.a. c. Belgique*, 19 janvier 2010, 41442/07.

39 Programme gouvernemental 2013-2018, p. 204.

Bas.⁴⁰ Dans l'actuel Accord de coalition 2018-2023, le gouvernement a également prévu de « créer une structure spécifique pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables. Une fois cette structure spécifique créée, la législation en matière de rétention sera adaptée afin de garantir que les enfants ne soient plus mis au centre de rétention ».⁴¹

En juillet 2019⁴², le Ministre des Affaires étrangères et européennes indiquait de nouveau que « la Direction de l'Immigration (...) et l'Administration du Centre de rétention explorent les possibilités pour mettre en œuvre les objectifs fixés par le programme gouvernemental en matière de rétention et en matière d'alternatives à la rétention » et que la mise à disposition d'une surface pour une « nouvelle structure semi-ouverte permanente, pour servir d'alternative au centre de rétention, qui devrait tenir compte des besoins des différents groupes de personnes » était en train d'être étudiée par tous les acteurs étatiques et communaux impliqués. Or, 14 mois plus tard, il ne semble y avoir eu aucun progrès alors que dans sa réponse à une question parlementaire en novembre 2020, le Ministre a indiqué que « les discussions à ce niveau sont toujours en cours » et « qu'à ce stade il n'est pas encore possible de fournir des échéances ».⁴³

La CCDH regrette fortement de constater qu'à part des promesses et des réflexions, qui se répètent depuis presque 10 années, aucune solution concrète n'a été mise en place jusqu'à présent. Or, comme le note justement l'exposé des motifs de la proposition de loi sous avis « l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer à tout moment sur des obstacles matériels, logistiques ou techniques qui peuvent apparaître en matière d'éloignement » et ces derniers ne peuvent pas servir comme excuse au gouvernement pour continuer à violer les droits fondamentaux des enfants migrants au Luxembourg.

Afin de développer de réelles alternatives à la rétention administrative, qui permettent, non seulement de favoriser la santé et le bien-être de l'enfant et de respecter ses droits fondamentaux, mais qui sont aussi efficaces, la CCDH recommande au gouvernement de s'inspirer des nombreuses recommandations et guides des experts internationaux qui existent en la matière.⁴⁴

En ce qui concerne plus spécifiquement le modèle belge, il échet de noter que différents acteurs y ont soulevé les manquements existants du système en place et fait des recommandations pour l'améliorer. Ainsi, le Médiateur fédéral estime nécessaire d'étudier « les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité de mesures alternatives à la détention »⁴⁵ et le Centre fédéral Migration (Myria) est d'avis que « l'accent n'est pas suffisamment mis sur le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des alternatives à la détention » et souligne que « [l]es moyens octroyés aux alternatives à la détention doivent donc être renforcés et une évaluation régulière et transparente de ces alternatives doit être organisée pour en permettre une éventuelle amélioration. »⁴⁶

Ces constats correspondent aux recommandations du Conseil de l'Europe qui a, lui aussi, souligné l'importance de « promouvoir et fournir des ressources appropriées, fiables et suffisantes pour élaborer et mettre en œuvre des solutions de remplacement en matière d'accueil et de prise en charge pour les enfants migrants et leurs familles, y compris en réorientant certaines ressources actuellement affectées à la détention liée à l'immigration ». Dans un récent rapport de 2020, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies souligne également qu'« un cadre stratégique et des procédures d'assurance de la qualité devraient être mis en place pour garantir que l'interdiction

40 Voir Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes et de la Ministre de la Famille et de l'intégration à la question parlementaire n°3401 du 26 octobre 2017.

41 Accord de coalition, pp. 232-233, disponible sur <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/accord-de-coalition-2018-2023.pdf>.

42 Voir la réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°908 du 17 juillet 2019 de la députée Mme Djuna Bernard au sujet des alternatives à la rétention.

43 Voir la réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°3090 du 3 novembre 2020 de la députée Mme Françoise Hetto-Gaasch au sujet du centre de rétention.

44 Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Options Paper 1 : *Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2015; UNICEF, Working paper, *Alternatives to Immigration Detention of Children*, septembre 2018 (mise à jour en février 2019); International Detention Coalition, *A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*, 2015 ; Conseil de l'Europe, Guide pratique « *Alternatives à la rétention dans le contexte des migrations : favoriser l'efficacité en terme de résultats* », 2019.

45 Avis du Médiateur fédéral sur la proposition de loi DOC 55 0892/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention, Bruxelles, 14 septembre 2020.

46 Avis de Myria sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention (DOC 55 0892/001).

soit effectivement appliquée et que les enfants migrants bénéficient de la meilleure protection possible ». ⁴⁷

La CCDH souligne que ces expériences devraient servir comme guide au gouvernement luxembourgeois et lui permettre d'apprendre des problèmes détectés dans d'autres pays pour mettre en place une meilleure stratégie au Luxembourg, qui inclura notamment la mise à disposition de ressources financières et humaines suffisantes et une évaluation régulière une fois les alternatives effectivement mises en place.

En conclusion, la CCDH exhorte le gouvernement à respecter ses propres engagements et à mettre fin à la rétention administrative des enfants dans les meilleurs délais. Elle encourage les autorités à s'inspirer des pratiques utilisées à l'étranger et à explorer pleinement toutes les alternatives aux mesures de rétention.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 4 mai 2021.

⁴⁷ Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies, *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats*, Rapport A/75/183, 20 juillet 2020, §86 a).

7633/04

N° 7633⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'interdiction du placement en rétention
des personnes mineures et modifiant:**

- 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;**
- 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et**
- 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(4.7.2023)

Par dépêche du 22 septembre 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, élaborée par les députés David Wagner et Marc Baum.

Par dépêche du 10 novembre 2020, la présidente du Conseil d'État a sollicité la prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique, qui est parvenue au Conseil d'État par dépêche du 7 avril 2021.

Par dépêche du 19 mai 2021 adressée au président de la Chambre des députés, la députée Nathalie Oberweis informe ce dernier qu'elle reprend la proposition de loi sous rubrique en son nom.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Commission consultative des droits de l'homme est parvenu au Conseil d'État en date du 26 mai 2021

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous avis, déposée par les députés Marc Baum et David Wagner, a pour objet d'apporter des modifications à trois lois différentes, à savoir la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et la protection temporaire (contrairement à ce qu'indique l'intitulé de la proposition de loi), la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention, afin, selon l'exposé des motifs, « de prohiber le placement en rétention de mineurs afin de tenir pleinement compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que recommandé par les organisations internationales ».

La Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989, ci-après « Convention relative aux droits de l'enfant », n'interdit pas le principe de la rétention des enfants, mais dispose en son article 37, lettre b), que les parties contractantes doivent veiller à ce que « [n]ul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi

brève que possible ». Les auteurs de la proposition de loi sous revue citent divers textes, précisant que, dans le cas d'un enfant migrant, sa qualité et son statut d'enfant doivent primer sa qualité et son statut de migrant.¹

Aux yeux du Conseil d'État, la proposition de loi sous avis relève de l'expression d'un choix politique et il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité des mesures à prendre.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Les points 1° et 2° n'appellent pas d'observation.

Le point 3° a pour objet de remplacer la deuxième phrase de l'alinéa 5 de l'article 22, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 18 décembre 2015. Celle-ci, dans sa nouvelle teneur proposée, reprend les principes énoncés par l'article 9 de la Convention relative aux droits de l'enfant, dont le Luxembourg est partie, et qui a été approuvée par la loi du 20 décembre 1993 portant 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, 2) modification de certaines dispositions du code civil. Par conséquent, le point 3° est superfétatoire et donc à omettre, étant donné qu'il n'est pas de mise de reprendre dans la loi des dispositions d'un acte qui lui est supérieur dans la hiérarchie des normes.

Article 2

L'article sous revue vise à insérer un alinéa 3 nouveau à l'article 119, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 29 août 2008. Sur le principe, l'ajout n'appelle pas d'observation. À l'instar de ses observations relatives à l'article 1^{er}, le Conseil d'État estime que la mention de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant est superfétatoire en raison de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Articles 3 et 4

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de regrouper les modifications se rapportant à un même acte sous un seul article, en numérotant chaque modification de la manière suivante : 1°, 2°, 3°, ...

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules.

Partant, la proposition de loi sous avis est à restructurer comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 22, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, est modifié comme suit :

1° L'alinéa 3 prend la teneur suivante :

« [...] » ;

¹ Observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, paragraphes 4 à 13.

2° L'alinéa 4 est supprimé ;

3° À l'alinéa 5 ancien, devenu l'alinéa 4, la deuxième phrase prend la teneur suivante :

« [...] »

Art. 2. La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est modifiée comme suit :

1° À la suite de l'article 119, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est inséré un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« [...] » ;

2° L'article 120, paragraphe 1^{er}, troisième phrase, prend la teneur suivante :

« [...] »

Art. 3. L'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention, prend la teneur suivante :

« (3) [...] » »

Intitulé

L'intitulé de la proposition de loi sous avis prête à croire que le texte de la proposition de loi sous revue comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la proposition de loi est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée.

Les actes à modifier sont énumérés moyennant des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Au point 1, il convient de se référer correctement à l'acte à modifier par la proposition de loi sous avis. Par ailleurs, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour le point 3. Partant, il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ».

Au point 3, il convient de se référer d'avoir recours à l'intitulé de citation pour désigner l'acte y visé. Par conséquent, il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ».

Compte tenu des observations qui précèdent, l'intitulé de la proposition de loi sous avis est à reformuler comme suit :

« **Proposition de loi portant modification de :**

1° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;

2° la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;

3° la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention,

en vue de l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 4 juillet 2023.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

43



**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la
Coopération, de l'Immigration et de l'Asile**

Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2023

Ordre du jour :

1. Informations de la part du Ministre au sujet du Sommet de l'OTAN
2. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 9 juin 2023 et de la réunion du 7 juillet 2023.
3. 8227 Projet de loi portant modification :
1° du Code du travail ;
2° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
3° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire
- Examen de l'avis complémentaire et adoption d'un projet de rapport
4. 7633 Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant :
1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire ;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention
- Désignation d'un rapporteur
- Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, Mme Stéphanie Empain, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Nathalie Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, Mme Barbara Agostino, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. François Benoy, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile
M. François Bausch, Ministre de la Défense

Mme Jessie Thill, remplaçant Mme Semiray Ahmedova
Mme Octavie Modert, remplaçant M. Léon Gloden

Mme Fabiola Cavallini, de l'Administration parlementaire

Madame Nadine Wetler, Monsieur Armin Skrozic, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Monsieur Jean-Paul Reiter, Monsieur Felipe Lorenzo du Ministère des Affaires étrangères et européennes (Direction de l'Immigration)
Monsieur Yves Piron, Monsieur Marc Hayot (ONA)

Monsieur Vincent Sybertz, Directeur du Centre de rétention

Excusés : M. Paul Galles, M. Fred Keup, M. Marc Spautz, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

*

1. Informations de la part du Ministre des Affaires étrangères et du Ministre de la Défense au sujet du Sommet de l'OTAN

Le volet « Affaires étrangères »

Le Ministre des Affaires étrangères et européennes Jean Asselborn récapitule les sujets de discussion abordés au Sommet de l'OTAN, qui a eu lieu les 11 et 12 juillet 2023, à Vilnius, Lituanie.

Le Ministre souligne qu'il se réjouit de la décision prise par le gouvernement turc de ne plus bloquer **l'adhésion de la Suède à l'OTAN**, en faisant part de

son espoir de voir le processus de ratification aboutir dans les meilleurs délais. Le chef de la diplomatie présente brièvement les conditions du soutien turc : la Suède doit renoncer tout appui aux associations kurdes installées au sein du pays, la création d'une cellule « countering terrorism » au sein de l'Alliance, redynamiser les relations économiques et commerciales entre la Turquie et la Suède.

Ensuite, le Ministre Asselborn met encore en avant la **réunion avec les partenaires indopacifiques** (la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Corée du Sud et l'Australie).

Au regard de **l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN**, Jean Asselborn explique que les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de poursuivre le développement du « Comprehensive Assistance Package » (U-CAP) pour en faire un programme pluriannuel pour l'Ukraine. Le U-CAP vise à renforcer la dissuasion et la défense de l'Ukraine à court, moyen et long terme, en rapprochant l'Ukraine aux standards de l'OTAN, en facilitant l'interopérabilité avec l'OTAN et en contribuant à la reconstruction du secteur ukrainien de la sécurité et de la défense. Depuis le Sommet de Madrid en 2022, les alliés et les partenaires ont engagé plus de 500 millions d'euros dans le cadre du CAP. Le Luxembourg y a contribué 11,4 millions d'euros en total.

Jean Asselborn met en avant que le Luxembourg a réaffirmé son support résolu pour l'Ukraine. Jusqu'à présent, le Luxembourg a livré des équipements militaires létaux et non létaux d'une valeur de 90 millions d'euros. Au total, des équipements d'une valeur de 127,4 millions d'euros sont sous contrat.

En dernier lieu, le Ministre Jean Asselborn dit d'avoir également participé à la **réunion informelle des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN avec leurs homologues de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie et de la Moldavie**, ce qui a permis de faire le point sur la situation dans ces pays particulièrement touchés par des pressions et des actions déstabilisatrices de la part de la Russie.

Le volet « Défense »

Le Ministre de la Défense François Bausch résume à son tour les réunions auxquelles il a participé dans le cadre du sommet de l'OTAN.

Le Ministre rapporte que les dirigeants des pays de l'OTAN ont adopté un **« Defence Investment Pledge » plus ambitieux, fixant l'objectif des 2% du produit intérieur brut (PIB) comme plancher minimal (« baseline »)**. En tenant compte du principe de l'effort raisonnable de l'OTAN et de la spécificité de l'économie luxembourgeoise, se caractérisant par un PIB par habitant bien au-dessus de la moyenne des États membres de l'Alliance, particulièrement en raison des contributions économiques d'un grand nombre de travailleurs frontaliers ainsi que de la part importante des résidents non-luxembourgeois, le revenu national brut (RNB) sera appliqué au Luxembourg au lieu du PIB. En conséquence, le Ministre de la Défense met en avant que, dans un véritable esprit d'unité et de solidarité, le Luxembourg a, dans un effort sans précédent, souscrit à l'engagement de Vilnius en matière de défense, fixant 2% comme plancher et visant à atteindre, à terme, les 2 % de son RNB. Il ajoute que le Luxembourg continuera à renforcer l'Alliance dans les domaines du cyber, de

l'espace et des technologies émergentes et de rupture, trois priorités nationales essentielles.

Le Ministre est confiant à l'égard de la réalisation de ce plan, qui, selon lui, ne devrait pas causer de difficultés budgétaires particulières au Luxembourg et exprime sa satisfaction au regard de la reconnaissance d'un statut particulier au sujet du seuil à atteindre par le Luxembourg. Concernant le plan s'appliquant postérieurement à 2028, le Luxembourg débutera prochainement une réflexion approfondie à ce sujet.

Le Ministre Basuch annonce avoir signé une déclaration pour mettre en place une **coalition conjointe pour la formation de l'armée de l'air ukrainienne** à l'exploitation et à l'entretien des avions de combat F-16. Les autres parties signataires de la coalition sont la Belgique, le Canada, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni. Les parties ont convenu de commencer la formation des pilotes, des techniciens et du personnel de soutien de l'armée de l'air ukrainienne, permettant l'exploitation, l'entretien et la maintenance des avions de combat F-16.

Le Ministre de la Défense annonce encore la **signature d'un « Memorandum of Understanding »** portant création du centre d'excellence de l'OTAN sur le changement climatique et la sécurité (CCASCOE - Climate Change and Security Centre of Excellence).

Les questions des députés

La députée Madame Stéphanie Empain adresse au Ministre M. Bausch une question au regard du bataillon entre le Luxembourg et la Belgique, qui sera mis en place prochainement. Le Ministre M. Bausch exprime certaines inquiétudes à l'égard des délais de la mise en place de ce bataillon. En effet, il exprime le souhait que le bataillon soit effectif au plus tard en 2030, tout en soulignant qu'une opérabilité plus tardive rendrait, pour le Luxembourg, le respect de l'accord fixant l'objectif des 2% du revenu national brut (RNB) comme plancher minimal plus difficile. Le Ministre de la Défense rappelle qu'il s'agit d'un bataillon de reconnaissance « medium », qui est légèrement plus exposé à des risques.

Le député Monsieur Sven Clement soulève une question quant au statut et aux privilèges accordés à l'Islande dans le cadre de l'accord fixant l'objectif des 2% du revenu national brut (RNB) comme plancher minimal. Le Ministre Bausch rappelle que l'Islande bénéficie d'un statut particulier au sein de l'OTAN. En effet, le pays est un membre de l'Alliance, sans disposer d'une armée nationale, mais l'Islande héberge une des majeures bases militaires de l'OTAN.

La députée européenne Madame Isabel Wiseler-Lima soulève une question au sujet de la position du Luxembourg au regard des guerres hybrides. Le Ministre Bausch précise que le Luxembourg souhaite se spécialiser dans les domaines du cyber, de l'espace et des technologies émergentes et de rupture. Il expose également une future coopération du Luxembourg avec l'Estonie dans ces domaines, l'Estonie hébergeant un centre d'excellence en matière de cyber.

En dernier lieu, le Ministre souligne que Luxembourg va également héberger le « NATO Innovation Fund », ce dernier ayant pour mission notamment

l'investissement dans la recherche, la réduction de l'empreinte écologique des armées et la recherche de systèmes de propulsion alternatifs.

2. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 9 juin 2023 et de la réunion du 7 juillet 2023.

Les projets de procès-verbal sous rubrique ont été adoptés.

3. 8227 Projet de loi portant modification :
1° du Code du travail ;
2° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration;
3° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

Le projet de rapport est adopté à la majorité des membres présents, la représentante de la sensibilité politique « déi Lénk » Mme Nathalie Oberweis et le représentant de la sensibilité politique « ADR » se sont abstenus.

4. 7633 Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant:
1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

Madame Nathalie Oberweis présente les grandes lignes de la proposition de loi sous rubrique et expose l'avis du Conseil d'État. La députée « déi Lénk » explique que la proposition de loi revendique que les mineurs ne doivent en aucun cas être placés au centre de rétention. Elle explique que la proposition de loi se base majoritairement sur les dispositions et les argumentations de différents organismes internationaux (UNHCR, OKAJU, etc.) affirmant que l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur des considérations en matière d'immigration. Actuellement, la législation nationale prévoit que les mineurs ne peuvent être placés en rétention que dans un dernier ressort. Or, la sensibilité politique « déi Lénk » plaide pour une interdiction de tels placements et ces placements ne devraient même pas être considérés en dernier ressort. La députée met en avant que le Luxembourg doit se doter d'alternatives à la rétention. Elle souligne le fait que des alternatives à la rétention étaient prévues dans l'accord de coalition, mais que ces dernières n'ont jamais vu le jour.

La députée Oberweis souligne l'avis positif de la Commission consultative des Droits de l'Homme à l'égard de la proposition de loi sous rubrique. En ce qui concerne la prise de position du gouvernement, Madame Oberweis constate avec regret que ce dernier est d'avis que la possibilité de placer, en dernier ressort, en rétention un mineur doit rester une option pour l'État. En ce qui concerne l'avis du Conseil d'État, Madame Oberweis explique que ce dernier a observé que plusieurs articles semblent être superfétatoires.

Le Directeur de l'Immigration met en avant que l'État dispose d'une alternative au centre de rétention, à savoir la structure d'hébergement en urgence au Kirchberg (SHUK). En moyenne une centaine de personnes y sont placées,

souligne le Directeur de l'Immigration. Ce dernier met encore en évidence que l'accord de coalition prévoit la création de deux structures spécifiques, l'une semi-ouverte et l'autre fermée. Il explique encore que l'État prévoit de créer une structure spécifique pour le placement en rétention des familles et des personnes vulnérables. Une fois cette structure spécifique créée, la législation en matière de rétention sera adaptée afin de garantir que les mineurs ne soient plus placés au centre de rétention. En outre, le Directeur de l'Immigration rappelle que le gouvernement souhaite créer une structure spécifique à l'instar de celle que les députés ont eu l'occasion de visiter à Zeist aux Pays-Bas. Le Directeur de l'Immigration met encore en évidence que les derniers cinq ans, cinq familles et onze enfants ont été placés au centre de rétention et la durée moyenne du placement était de deux jours. Le Directeur de l'Immigration déplore que lorsque des familles avec enfants refusent catégoriquement l'option du retour volontaire, le placement en rétention de ces familles devienne malheureusement inévitable.

Le Directeur du centre de rétention met en avant qu'ils prévoient actuellement la construction d'une structure en contrebas du centre au Findel. Il s'agit d'une structure fermée sans caractéristiques carcérales et pouvant accueillir des familles (un maximum de 35 personnes). La date d'échéance de ce projet n'est pas encore connue.

Le Directeur du centre de rétention met encore en évidence qu'une alternative au SHUK est en train d'être envisagée. Ainsi, une autre structure semi-fermée devrait voir le jour, mais qui se heurte au manque de terrains disponibles.

Le Directeur du centre de rétention constate que depuis 2021, aucune famille avec enfant n'a été placée au centre de rétention.

La députée Nathalie Oberweis demande des renseignements supplémentaires au sujet de la structure fermée à Zeist aux Pays-Bas. Le Directeur du centre de rétention explique que la structure est construite de telle manière que les enfants ne remarquent pas qu'ils sont dans une structure fermée. Le Directeur du centre de rétention met encore en évidence que l'encadrement dans une telle structure est complètement différent. La majorité du personnel ayant une formation dans le domaine du psychosocial

La députée se renseigne encore sur la structure semi-ouverte et sur le projet d'une maison de retour.

Le Directeur du centre de rétention explique que les personnes n'ayant pas obtenu leur statut de réfugié et se trouvant dans l'obligation de quitter le pays se trouvent actuellement encore dans les structures de l'ONA. Le but serait de construire une maison de retour pour accueillir ces personnes. Le Directeur du centre de rétention déplore que le projet de la maison de retour ait rencontré un important retard car l'État se heurte à trouver un terrain à proximité de l'aéroport pour y réaliser ce projet.

La députée Nathalie Oberweis a été nommée rapportrice de la proposition de loi.

Luxembourg, le 14 juillet 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact



**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la
Coopération, de l'Immigration et de l'Asile**

Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2023

Ordre du jour :

1. Informations de la part du Ministre au sujet du Sommet de l'OTAN
2. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 9 juin 2023 et de la réunion du 7 juillet 2023.
3. 8227 Projet de loi portant modification :
1° du Code du travail ;
2° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
3° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire
- Examen de l'avis complémentaire et adoption d'un projet de rapport
4. 7633 Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant :
1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire ;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention
- Désignation d'un rapporteur
- Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, Mme Stéphanie Empain, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Nathalie Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, Mme Barbara Agostino, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. François Benoy, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile
M. François Bausch, Ministre de la Défense

Mme Jessie Thill, remplaçant Mme Semiray Ahmedova
Mme Octavie Modert, remplaçant M. Léon Gloden

Mme Fabiola Cavallini, de l'Administration parlementaire

Madame Nadine Wetler, Monsieur Armin Skrozic, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Monsieur Jean-Paul Reiter, Monsieur Felipe Lorenzo du Ministère des Affaires étrangères et européennes (Direction de l'Immigration)
Monsieur Yves Piron, Monsieur Marc Hayot (ONA)

Monsieur Vincent Sybertz, Directeur du Centre de rétention

Excusés : M. Paul Galles, M. Fred Keup, M. Marc Spautz, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

*

1. Informations de la part du Ministre des Affaires étrangères et du Ministre de la Défense au sujet du Sommet de l'OTAN

Le volet « Affaires étrangères »

Le Ministre des Affaires étrangères et européennes Jean Asselborn récapitule les sujets de discussion abordés au Sommet de l'OTAN, qui a eu lieu les 11 et 12 juillet 2023, à Vilnius, Lituanie.

Le Ministre souligne qu'il se réjouit de la décision prise par le gouvernement turc de ne plus bloquer l'adhésion de la Suède à l'OTAN, en faisant part de

son espoir de voir le processus de ratification aboutir dans les meilleurs délais. Le chef de la diplomatie présente brièvement les conditions du soutien turc : la Suède doit renoncer tout appui aux associations kurdes installées au sein du pays, la création d'une cellule « countering terrorism » au sein de l'Alliance, redynamiser les relations économiques et commerciales entre la Turquie et la Suède.

Ensuite, le Ministre Asselborn met encore en avant la **réunion avec les partenaires indopacifiques** (la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Corée du Sud et l'Australie).

Au regard de **l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN**, Jean Asselborn explique que les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de poursuivre le développement du « Comprehensive Assistance Package » (U-CAP) pour en faire un programme pluriannuel pour l'Ukraine. Le U-CAP vise à renforcer la dissuasion et la défense de l'Ukraine à court, moyen et long terme, en rapprochant l'Ukraine aux standards de l'OTAN, en facilitant l'interopérabilité avec l'OTAN et en contribuant à la reconstruction du secteur ukrainien de la sécurité et de la défense. Depuis le Sommet de Madrid en 2022, les alliés et les partenaires ont engagé plus de 500 millions d'euros dans le cadre du CAP. Le Luxembourg y a contribué 11,4 millions d'euros en total.

Jean Asselborn met en avant que le Luxembourg a réaffirmé son support résolu pour l'Ukraine. Jusqu'à présent, le Luxembourg a livré des équipements militaires létaux et non létaux d'une valeur de 90 millions d'euros. Au total, des équipements d'une valeur de 127,4 millions d'euros sont sous contrat.

En dernier lieu, le Ministre Jean Asselborn dit d'avoir également participé à la **réunion informelle des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN avec leurs homologues de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie et de la Moldavie**, ce qui a permis de faire le point sur la situation dans ces pays particulièrement touchés par des pressions et des actions déstabilisatrices de la part de la Russie.

Le volet « Défense »

Le Ministre de la Défense François Bausch résume à son tour les réunions auxquelles il a participé dans le cadre du sommet de l'OTAN.

Le Ministre rapporte que les dirigeants des pays de l'OTAN ont adopté un **« Defence Investment Pledge » plus ambitieux, fixant l'objectif des 2% du produit intérieur brut (PIB) comme plancher minimal (« baseline »)**. En tenant compte du principe de l'effort raisonnable de l'OTAN et de la spécificité de l'économie luxembourgeoise, se caractérisant par un PIB par habitant bien au-dessus de la moyenne des États membres de l'Alliance, particulièrement en raison des contributions économiques d'un grand nombre de travailleurs frontaliers ainsi que de la part importante des résidents non-luxembourgeois, le revenu national brut (RNB) sera appliqué au Luxembourg au lieu du PIB. En conséquence, le Ministre de la Défense met en avant que, dans un véritable esprit d'unité et de solidarité, le Luxembourg a, dans un effort sans précédent, souscrit à l'engagement de Vilnius en matière de défense, fixant 2% comme plancher et visant à atteindre, à terme, les 2 % de son RNB. Il ajoute que le Luxembourg continuera à renforcer l'Alliance dans les domaines du cyber, de

l'espace et des technologies émergentes et de rupture, trois priorités nationales essentielles.

Le Ministre est confiant à l'égard de la réalisation de ce plan, qui, selon lui, ne devrait pas causer de difficultés budgétaires particulières au Luxembourg et exprime sa satisfaction au regard de la reconnaissance d'un statut particulier au sujet du seuil à atteindre par le Luxembourg. Concernant le plan s'appliquant postérieurement à 2028, le Luxembourg débutera prochainement une réflexion approfondie à ce sujet.

Le Ministre Basuch annonce avoir signé une déclaration pour mettre en place une **coalition conjointe pour la formation de l'armée de l'air ukrainienne** à l'exploitation et à l'entretien des avions de combat F-16. Les autres parties signataires de la coalition sont la Belgique, le Canada, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni. Les parties ont convenu de commencer la formation des pilotes, des techniciens et du personnel de soutien de l'armée de l'air ukrainienne, permettant l'exploitation, l'entretien et la maintenance des avions de combat F-16.

Le Ministre de la Défense annonce encore la **signature d'un « Memorandum of Understanding »** portant création du centre d'excellence de l'OTAN sur le changement climatique et la sécurité (CCASCOE - Climate Change and Security Centre of Excellence).

Les questions des députés

La députée Madame Stéphanie Empain adresse au Ministre M. Bausch une question au regard du bataillon entre le Luxembourg et la Belgique, qui sera mis en place prochainement. Le Ministre M. Bausch exprime certaines inquiétudes à l'égard des délais de la mise en place de ce bataillon. En effet, il exprime le souhait que le bataillon soit effectif au plus tard en 2030, tout en soulignant qu'une opérabilité plus tardive rendrait, pour le Luxembourg, le respect de l'accord fixant l'objectif des 2% du revenu national brut (RNB) comme plancher minimal plus difficile. Le Ministre de la Défense rappelle qu'il s'agit d'un bataillon de reconnaissance « medium », qui est légèrement plus exposé à des risques.

Le député Monsieur Sven Clement soulève une question quant au statut et aux privilèges accordés à l'Islande dans le cadre de l'accord fixant l'objectif des 2% du revenu national brut (RNB) comme plancher minimal. Le Ministre Bausch rappelle que l'Islande bénéficie d'un statut particulier au sein de l'OTAN. En effet, le pays est un membre de l'Alliance, sans disposer d'une armée nationale, mais l'Islande héberge une des majeures bases militaires de l'OTAN.

La députée européenne Madame Isabel Wiseler-Lima soulève une question au sujet de la position du Luxembourg au regard des guerres hybrides. Le Ministre Bausch précise que le Luxembourg souhaite se spécialiser dans les domaines du cyber, de l'espace et des technologies émergentes et de rupture. Il expose également une future coopération du Luxembourg avec l'Estonie dans ces domaines, l'Estonie hébergeant un centre d'excellence en matière de cyber.

En dernier lieu, le Ministre souligne que Luxembourg va également héberger le « NATO Innovation Fund », ce dernier ayant pour mission notamment

l'investissement dans la recherche, la réduction de l'empreinte écologique des armées et la recherche de systèmes de propulsion alternatifs.

2. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 9 juin 2023 et de la réunion du 7 juillet 2023.

Les projets de procès-verbal sous rubrique ont été adoptés.

3. 8227 Projet de loi portant modification :
1° du Code du travail ;
2° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration;
3° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

Le projet de rapport est adopté à la majorité des membres présents, la représentante de la sensibilité politique « déi Lénk » Mme Nathalie Oberweis et le représentant de la sensibilité politique « ADR » se sont abstenus.

4. 7633 Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant:
1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

Madame Nathalie Oberweis présente les grandes lignes de la proposition de loi sous rubrique et expose l'avis du Conseil d'État. La députée « déi Lénk » explique que la proposition de loi revendique que les mineurs ne doivent en aucun cas être placés au centre de rétention. Elle explique que la proposition de loi se base majoritairement sur les dispositions et les argumentations de différents organismes internationaux (UNHCR, OKAJU, etc.) affirmant que l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur des considérations en matière d'immigration. Actuellement, la législation nationale prévoit que les mineurs ne peuvent être placés en rétention que dans un dernier ressort. Or, la sensibilité politique « déi Lénk » plaide pour une interdiction de tels placements et ces placements ne devraient même pas être considérés en dernier ressort. La députée met en avant que le Luxembourg doit se doter d'alternatives à la rétention. Elle souligne le fait que des alternatives à la rétention étaient prévues dans l'accord de coalition, mais que ces dernières n'ont jamais vu le jour.

La députée Oberweis souligne l'avis positif de la Commission consultative des Droits de l'Homme à l'égard de la proposition de loi sous rubrique. En ce qui concerne la prise de position du gouvernement, Madame Oberweis constate avec regret que ce dernier est d'avis que la possibilité de placer, en dernier ressort, en rétention un mineur doit rester une option pour l'État. En ce qui concerne l'avis du Conseil d'État, Madame Oberweis explique que ce dernier a observé que plusieurs articles semblent être superfétatoires.

Le Directeur de l'Immigration met en avant que l'État dispose d'une alternative au centre de rétention, à savoir la structure d'hébergement en urgence au Kirchberg (SHUK). En moyenne une centaine de personnes y sont placées,

souligne le Directeur de l'Immigration. Ce dernier met encore en évidence que l'accord de coalition prévoit la création de deux structures spécifiques, l'une semi-ouverte et l'autre fermée. Il explique encore que l'État prévoit de créer une structure spécifique pour le placement en rétention des familles et des personnes vulnérables. Une fois cette structure spécifique créée, la législation en matière de rétention sera adaptée afin de garantir que les mineurs ne soient plus placés au centre de rétention. En outre, le Directeur de l'Immigration rappelle que le gouvernement souhaite créer une structure spécifique à l'instar de celle que les députés ont eu l'occasion de visiter à Zeist aux Pays-Bas. Le Directeur de l'Immigration met encore en évidence que les derniers cinq ans, cinq familles et onze enfants ont été placés au centre de rétention et la durée moyenne du placement était de deux jours. Le Directeur de l'Immigration déplore que lorsque des familles avec enfants refusent catégoriquement l'option du retour volontaire, le placement en rétention de ces familles devienne malheureusement inévitable.

Le Directeur du centre de rétention met en avant qu'ils prévoient actuellement la construction d'une structure en contrebas du centre au Findel. Il s'agit d'une structure fermée sans caractéristiques carcérales et pouvant accueillir des familles (un maximum de 35 personnes). La date d'échéance de ce projet n'est pas encore connue.

Le Directeur du centre de rétention met encore en évidence qu'une alternative au SHUK est en train d'être envisagée. Ainsi, une autre structure semi-fermée devrait voir le jour, mais qui se heurte au manque de terrains disponibles.

Le Directeur du centre de rétention constate que depuis 2021, aucune famille avec enfant n'a été placée au centre de rétention.

La députée Nathalie Oberweis demande des renseignements supplémentaires au sujet de la structure fermée à Zeist aux Pays-Bas. Le Directeur du centre de rétention explique que la structure est construite de telle manière que les enfants ne remarquent pas qu'ils sont dans une structure fermée. Le Directeur du centre de rétention met encore en évidence que l'encadrement dans une telle structure est complètement différent. La majorité du personnel ayant une formation dans le domaine du psychosocial

La députée se renseigne encore sur la structure semi-ouverte et sur le projet d'une maison de retour.

Le Directeur du centre de rétention explique que les personnes n'ayant pas obtenu leur statut de réfugié et se trouvant dans l'obligation de quitter le pays se trouvent actuellement encore dans les structures de l'ONA. Le but serait de construire une maison de retour pour accueillir ces personnes. Le Directeur du centre de rétention déplore que le projet de la maison de retour ait rencontré un important retard car l'État se heurte à trouver un terrain à proximité de l'aéroport pour y réaliser ce projet.

La députée Nathalie Oberweis a été nommée rapportrice de la proposition de loi.

Luxembourg, le 14 juillet 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7094/06, 7257/08, 7633/05, 8028/04

N° 7094⁶

N° 7257⁸

N° 7633⁵

N° 8028⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée
sur le bail à loyer du 21 septembre 2006

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée
du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation
et modifiant certaines dispositions du Code civil

PROPOSITION DE LOI

relative à l'interdiction du placement en rétention
des personnes mineures et modifiant:

1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;
2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et
3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre
circulation des personnes et l'immigration

* * *

REPRISE

**DEPECHE DE MONSIEUR DAVID WAGNER
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(7.3.2024)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 65 (5) du Règlement de la Chambre des Députés, je voudrais vous faire part de mon intention de reprendre à mon nom les propositions de loi suivantes :

- N°7094 – Proposition de loi portant modification de la loi modifiée sur le bail à loyer du 21 septembre 2006.
- N°7257 – Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.
- N°7633 – Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant: 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire; 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention.
- N°8028 – Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Avec mes salutations respectueuses,

David WAGNER
Député