

N° 5947⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

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

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

* * *

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

(29.4.2009)

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

*

I. ANTECEDENTS

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

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

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

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

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

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

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

*

II. INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

1. Un Centre d'orientation humaniste

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

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

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

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

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

2. Organisation du Centre

Organisation structurelle du Centre

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

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

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

L'entrée au Centre de rétention

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

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

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

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

Les droits des retenus

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

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

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

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

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

Obligations des retenus

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

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

Effectifs du Centre

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

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

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

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

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

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

*

IV. LES AVIS

1. L'avis du Conseil d'Etat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

V. TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

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

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

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

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

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

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

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

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Numérotation des articles et modification des renvois

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

Article 1er

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

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

Article 2

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

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

Article 3

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

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

Article 4

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

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

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

Article 5

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

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

Article 6

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

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

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

Article 7

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

Paragraphe 1

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

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

Nouveau paragraphe 2

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

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

Article 8

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

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

Article 9

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

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

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

Article 10

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

Paragraphe 1

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

Paragraphes 2 et 3

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

Article 11

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

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

Article 12

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

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

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

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

Article 13

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

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

Article 14

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

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

Article 15

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

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

Article 16

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

Article 17

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

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

Article 18

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

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

Article 19

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

Paragraphe 1

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

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

Paragraphe 3

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

Article 20

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

Paragraphe 3

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

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

Paragraphe 9

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

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

Article 21

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

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

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

Article 22

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

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

Article 23

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

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

Article 24

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

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

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

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

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

La commission donne suite à l'avis du Conseil d'Etat et supprime le deuxième paragraphe.

Article 25

Aux fins de pouvoir assumer ses missions en toute indépendance et dans les meilleures conditions possibles, le Centre doit disposer d'un cadre du personnel aux profils très variés.

Article 26

Il est proposé d'accorder aux agents du Centre une prime de risque non pensionnable de 20 points indiciaires puisqu'ils seront en relation avec des retenus qui risquent d'avoir des réactions violentes soit envers lesdits agents, soit à l'égard d'autres retenus.

Pour pouvoir faire face aux fluctuations de population auxquelles le Centre risque d'être confronté, les agents participent à un système de garde, dont le plan est établi par le directeur. Les agents concernés soumis à astreinte à domicile bénéficieront soit d'un congé de compensation, soit d'une indemnité conformément aux dispositions applicables en matière d'astreinte à domicile.

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

La commission note que le concept du Centre de rétention est que chaque membre du personnel doit être capable d'accomplir toutes les tâches. Le personnel administratif doit pouvoir travailler avec les retenus et les encadrer. Une distinction entre le personnel administratif et le personnel non administratif n'est donc pas effectuée. Les membres de la commission donnent donc uniquement suite à la proposition de formulation du Conseil d'Etat consistant à remplacer les termes „au personnel du Centre“ par les termes „aux agents du Centre“.

Article 27

Comme la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 ne prévoit pas d'engagements au profit du Centre de rétention, la disposition autorise le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions à engager dix-neuf fonctionnaires et neuf employés de l'Etat ainsi qu'un ouvrier pour les besoins du Centre.

Article 28

L'article 28 autorise le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions à conclure avec des professionnels de la santé des conventions aux fins d'assurer aux retenus un suivi médical professionnel. Le texte est maintenu dans sa version initiale.

Article 29

Sans observation.

Article 30

Sans observation.

Article 31

La commission propose un amendement destiné à supprimer le paragraphe 4 de l'article 122 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Article 32

Sans observation.

Intitulé

La commission décide d'introduire un amendement en complétant l'intitulé par les termes „3. la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration“ en raison de la décision de supprimer le paragraphe 4 de l'article 122 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

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

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

Chapitre 1er.– Dispositions générales

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 2.– Organisation structurelle du Centre

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

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

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

Chapitre 3.– Organisation fonctionnelle du Centre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 19.— (1) Un règlement grand-ducal établit un relevé des actes et omissions des retenus majeurs qui, au regard des exigences fixées aux articles 3, paragraphe 2, et 4, peuvent donner lieu à une sanction disciplinaire.

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

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

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

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

(2) Les sanctions sont notifiées par écrit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 4.– Cadre du personnel

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

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

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

1) dans la carrière supérieure de l'administration:

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

2) dans la carrière moyenne de l'administration:

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

3) dans la carrière inférieure de l'administration:

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

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

Chapitre 5.– Dispositions budgétaires et financières

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

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

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

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

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

Chapitre 6.– *Dispositions modificatives*

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

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

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

1° L'article 22, section IV, point 8° est complété à la suite de la mention „le directeur adjoint de l'Administration de l'Environnement“ par les termes „le directeur adjoint du Centre de rétention“.

2° L'article 22, section IV, point 9° est complété à la suite de la mention „le directeur du Service de renseignement“ par les termes „le directeur du Centre de rétention“.

3° Le tableau I „Administration générale“ de l'annexe A est complété à l'endroit du grade 17 par la fonction „Centre de rétention: directeur“ et à l'endroit du grade 16 par la fonction „Centre de rétention:

directeur adjoint“.

4° L'annexe D „Détermination 1. des carrières inférieures, moyennes et supérieures; 2. du grade de computation de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial“ est complétée à l'endroit des grades 16 et 17 de la carrière supérieure, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, par les mentions respectivement de „directeur adjoint du Centre de rétention“ et de „directeur du Centre de rétention“.

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

Chapitre 7.– *Intitulé abrégé*

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

Luxembourg, le 29 avril 2009

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

