

**N° 5654<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI****relatif à la construction d'un Centre de Rétention**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRAVAUX PUBLICS**

(21.6.2007)

La Commission se compose de: M. Lucien CLEMENT, Président; M. Marcel SAUBER, Rapporteur; Mmes Sylvie ANDRICH-DUVAL, Anne BRASSEUR, MM. Emile CALMES, Fernand DIEDERICH, Ali KAES, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Robert MEHLEN, Jos SCHEUER et Roland SCHREINER, Membres.

\*

**1. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique fut déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Travaux publics en date du 19 décembre 2006. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs, de plans de construction ainsi que d'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 6 mars 2007.

Le projet de loi sous examen fut présenté aux membres de la Commission des Travaux publics et de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration lors d'une réunion jointe du 19 mars 2007. Lors de cette même réunion M. Marcel Sauber fut désigné comme rapporteur.

La Commission s'est encore réunie le 18 juin 2007 pour examiner à l'occasion d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration la note relative à l'exploitation du Centre de rétention.

Le présent rapport fut adopté lors de la réunion du 21 juin 2007.

\*

**2. CONSIDERATIONS GENERALES****Objet du projet de loi**

Le projet de loi sous rubrique a pour objet la construction d'un centre de rétention, tel que l'avait prévu la déclaration gouvernementale du 4 août 2004.

En septembre 2004, le ministre de la Justice soumit au ministre des Travaux Publics une demande pour la construction d'un centre de rétention, structure fermée indépendante devant accueillir les étrangers en situation irrégulière au pays. Ces personnes, dont le nombre se chiffrait fin janvier 2006 à quelque 50 à 60 personnes, étaient abritées et le sont encore à l'heure actuelle au centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière, centre créé par règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 comme section spéciale du Centre Pénitentiaire de Luxembourg (CPL). En présence, d'une part, du constat d'un accroissement considérable du nombre de détenus au centre pénitentiaire, nombre qui se chiffre entre 580 et 600 personnes pour atteindre 687 personnes le 15 novembre 2006, et, d'autre part, de l'incident fin janvier 2006 dans la section spéciale, l'aménagement d'une structure en dehors

de l'enceinte du CPL sera de nature à résoudre, du moins en partie, le problème de la surpopulation du CPL. Cette structure séparée du CPL permettra d'abriter temporairement les personnes déclarées être en situation irrégulière dans notre pays.

Elle doit répondre en plus à la prise en charge plus spécifique des personnes en question.

La structure projetée constitue un moyen de la politique gouvernementale en vue de combattre et de sanctionner l'immigration illégale en dehors de la prison proprement dite.

A côté du problème de surpopulation du CPL, il faut bien évidemment voir la construction d'un centre de rétention dans un contexte plus large de la politique d'immigration et d'asile du Gouvernement.

Le futur centre de rétention comprendra un ensemble de bâtiments destinés à accueillir les personnes déboutées conformément à l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 et à l'article 10 de la loi du 5 mai 2006.

Le projet a été établi conjointement par le Ministère des Affaires étrangères et de l'immigration, le Ministère des Travaux publics, l'Administration des Bâtiments publics, les différents services de la Police grand-ducale, du Centre pénitentiaire de Luxembourg, de la Sécurité dans la fonction publique et de l'Inspection du travail et des mines ainsi que les bureaux d'études compétents.

### **Une politique commune de lutte contre l'immigration clandestine**

Dans le cadre de la politique commune de lutte contre l'immigration clandestine, les instances communautaires se sont mises d'accord sur des conditions et modalités communes pour assurer l'éloignement de personnes qui ne sont pas susceptibles d'obtenir une permission de séjour, et pour régler leur séjour avant que le retour vers leur pays d'origine puisse s'organiser. Un grand souci est que ce séjour ainsi que le rapatriement se déroulent d'une façon digne et humaine et dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

A cet effet, la Commission européenne a présenté en septembre 2005 une proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui a pour objectif „de définir des règles communes claires, transparentes et équitables en matière de retour, d'éloignement, de recours à des mesures coercitives, de garde temporaire et de réadmission qui prennent pleinement en compte le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales des intéressés“<sup>1</sup>. C'est le chapitre IV de cette proposition de directive qui traite plus particulièrement de la garde temporaire à des fins d'éloignement des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière. La proposition de directive privilégie le placement „dans des centres de garde temporaires spécialisés“ et ne tolère qu'exceptionnellement ce placement dans un établissement pénitentiaire sous la réserve expresse de séparer les intéressés des prisonniers de droit commun et d'accorder une attention particulière aux personnes vulnérables dont notamment les mineurs.

Au Luxembourg, ce sont la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1° l'entrée et le séjour des étrangers; 2° le contrôle médical des étrangers; 3° l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère ainsi que la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection qui créent la possibilité d'interner des personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'éloignement ou se trouvant en transit sur le territoire national dans le cadre d'une procédure d'éloignement par voie aérienne prise par un autre Etat membre de l'Union européenne qui entend bénéficier pour ce faire de l'assistance des autorités luxembourgeoises. L'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 comporte à cet égard la possibilité de placer la personne concernée „dans un établissement approprié à cet effet“ pour une durée d'un mois. La loi du 5 mai 2006 parle à son tour d'un placement possible pour une durée maximale de trois mois „dans une structure fermée“.

Si, pendant une période transitoire, le CPL devait, à défaut d'une autre structure, constituer l'établissement approprié, tel ne sera plus le cas avec la réalisation du présent projet de loi.

\*

<sup>1</sup> Cf. Document COM (2005) 391 final 2005/0167 (COD).

### 3. PARTIE TECHNIQUE

#### Emplacement du projet

Le bâtiment sera construit sur le territoire de la Commune de Sandweiler sur un terrain situé à l'ouest et à proximité de la route nationale RN1. La desserte se fera par un chemin d'accès séparé qui débouchera sur la RN1.

Du point de vue topographique le terrain présente une pente vers le nord-ouest. L'écoulement et l'assainissement des eaux se feront dans la même direction vers le réseau de canalisation de la Ville de Luxembourg.

Le projet s'étend sur les parcelles cadastrales numéros 685/2731(partie) et 689/2709, commune de Sandweiler, section B des Fermes. Ces parcelles sont classées en tant que „zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages“ par le Plan d'Occupation du Sol „Aéroport et environs“ déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 17 mai 2006.

Le projet se situe dans la zone secondaire des servitudes liées au Centre d'émission de l'aéroport. Le projet doit respecter les limitations de la hauteur de construction définies à l'article 23 du règlement grand-ducal précité.

Le texte du projet de loi précise que „la construction du centre de rétention se fera directement sur base du plan d'implantation figurant à l'annexe II ... sans qu'il y ait obligation d'établir un plan d'aménagement particulier pour cette zone“.

#### Conception architecturale

Le centre de rétention est une structure fermée destinée à accueillir dans une première phase jusqu'à 100 personnes dans 92 chambres. Le projet est extensible.

La conception générale du bâtiment doit respecter les règles et normes de sécurité applicables aux établissements de détention.

Les normes portent notamment sur les différents éléments d'aménagement comme les portes de sécurité, les fenêtres ou encore le mobilier. Le matériel employé dans le centre doit présenter des caractéristiques spécifiques, c'est-à-dire être incassable et ininflammable.

L'organisation du bâtiment doit aussi répondre à certains principes en vue d'une gestion sans conflit. Ainsi la disposition des différentes ailes du bâtiment permet-elle la séparation des occupants en fonction de leur sexe, de leur âge ou de leur origine. Une salle de sports permet aux occupants de faire des efforts physiques et contribue ainsi à diminuer le potentiel d'agression et de violence présent dans tout établissement fermé.

Finalement l'équipement du bâtiment reflète les fonctions particulières du centre et la nécessité de pouvoir faire face à des situations de crise ou de prévenir des incidents majeurs. Citons à titre d'exemple les salles d'infirmerie qui permettent une intervention rapide en cas d'accident, de tentative de suicide ou de blessures résultant d'un acte de violence.

Le bâtiment est constitué de 4 ailes parallèles, chacune avec 2 niveaux.

L'accès au bâtiment se fait par l'aile administrative qui abrite également les salles de visites, la salle de sports ainsi que les locaux techniques.

Les trois autres ailes renferment notamment les chambres d'hébergement, les installations sanitaires ainsi que différents équipements de faible envergure plus amplement décrits.

Les différentes ailes sont toutes reliées à un couloir principal de distribution. En face de chaque aile et de l'autre côté du couloir se trouvent des locaux médicaux, des bureaux pour les agents de la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères, du Service de police judiciaire, des locaux de visite pour les ONG ainsi que des dépôts et locaux polyvalents. Le travail et l'accompagnement psychologique des retenus est particulièrement important, d'où la nécessité de prévoir suffisamment de locaux pouvant être utilisés à cet effet.

L'agencement du bâtiment permet une extension par la construction d'une cinquième aile en cas de besoin.

En ce qui concerne le concept constructif, reste à préciser que le bâtiment est une structure de type préfabriqué. Il garantit toutefois un haut niveau de solidité et de résistance au vandalisme.

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi fournit à suffisance des détails du concept architectural aussi bien en ce qui concerne la partie écrite que les plans pour se faire une idée sur l'ensemble des constructions.

Le concept architectural projeté est adapté aux exigences d'accueil et d'encadrement des personnes susceptibles d'y être placées tant en ce qui concerne leur séjour proprement dit (logis, restauration, gestion administrative, ...) que pour assurer aux occupants des activités professionnelles, sportives, culturelles et sociales ainsi que des contacts avec des personnes venues de l'extérieur (médecins, conseils juridiques, agents consulaires, représentants des organisations non gouvernementales, ...).

Le projet de construction a été conçu avec suffisamment de souplesse pour répondre aux exigences des modalités de gestion qui ne sont pas encore toutes arrêtées à la date de l'adoption du présent rapport.

### Coûts

Le coût estimatif du projet de construction s'élève à 11.200.000 euros correspondant à l'indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2006. Ce coût n'englobe pas les éventuels frais d'acquisition du terrain.

Cette somme se compose du coût de la construction (4.354.523 €) ainsi que du coût complémentaire (3.502.149 €) qui comprend les surcoûts engendrés par la spécificité du projet (p. ex. installations de surveillance et de détection).

Les honoraires sont évalués à 1.266.888 euros.

Est prévue une réserve de 589.251 euros.

Toutes taxes comprises le total général arrondi est évalué à 11.200.000 euros.

La „fiche financière“ fait état de coûts de consommation et d'entretien annuels de 3.386.730 euros, y inclus les traitements des agents de l'Etat et les frais de gardiennage.

\*

## 4. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 6 mars 2007, le Conseil d'Etat apporte son soutien au projet de construction d'un centre de rétention

La Haute Corporation avait déjà à plusieurs reprises soulevé la situation intenable qu'au CPL des étrangers en situation irrégulière soient enfermés à coté des prisonniers de droit commun et ne peut dès lors qu'approuver le projet d'un centre de rétention aménagé sur un site en dehors de l'enceinte pénitentiaire de Sandweiler-Schrassig.

Toutefois, le Conseil d'Etat est „à se demander s'il est justifié de soustraire l'Etat aux règles légales très récentes sur l'aménagement communal et le développement urbain“ et il argumente: „ou bien l'obligation générale d'un plan d'aménagement particulier, telle que l'a voulu le législateur en 2004 et telle qu'il l'a confirmée lors de la modification de 2005, est d'intérêt général. A ce moment, l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier s'applique tant aux promoteurs privés qu'aux instances publiques appelées à réaliser des constructions immobilières. Ou bien l'intérêt général ne s'étend pas aux constructions publiques. A ce moment, le Conseil d'Etat se demande pourquoi une dérogation générale n'a pas été prévue ... Cette dérogation, si elle avait été considérée comme justifiée en faveur de l'activité publique de construction dans le périmètre couvert par le plan d'occupation du sol „Aéroport et environs“ aurait encore pu être prévue en recourant à une procédure contradictoire dans le cadre de l'élaboration du règlement du 17 mai 2006. Or, ce n'est qu'à la lumière des contraintes de temps inhérentes au projet de construction du centre de rétention que les auteurs du projet de loi sous avis découvrent la possibilité de faire bénéficier le projet d'une dérogation leur permettant d'échapper aux exigences de droit commun régissant l'élaboration des plans d'aménagement particulier en relation avec toute construction nouvelle d'une certaine envergure“.

Le Conseil d'Etat de conclure que sa préférence „va en tout état de cause dans le sens du maintien de l'Etat dans le giron de l'application des règles légales généralement valables en matière de construction immobilière“.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer du projet de loi la disposition prévoyant que la construction du centre de rétention se fera directement sur base du plan d'implantation prévu à l'annexe II du projet de loi sans qu'il y ait obligation d'établir un plan d'aménagement particulier pour cette zone.

Le Conseil d'Etat constate encore que les questions de l'organisation fonctionnelle du centre et l'encadrement des personnes qui y sont retenues restent entières.

Enfin, afin de retenir un prix rattaché à une valeur indiciaire aussi récente que possible, le Conseil d'Etat recommande de remplacer le montant de la participation de l'Etat prévu dans le texte gouvernemental par celui qui correspond à la dernière valeur connue de l'indice semestriel des prix de la construction au moment du vote de la loi.

\*

## 5. TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Lors de la réunion jointe de la Commission des Travaux Publics et de la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, il a été précisé que la Commission des Travaux Publics est compétente pour le volet construction du centre, – qui fait l'objet du projet de loi, – alors que la Commission des Affaires Etrangères et Européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration est compétente pour des questions relatives au fonctionnement du centre, Commission à laquelle il est loisible de préparer un avis relatif à ce volet du sujet.

De l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi il ressort qu'un règlement grand-ducal devra définir le régime de rétention et préciser les droits à conférer aux personnes retenues dans le centre. Ces droits seront nécessairement différents de ceux des personnes détenues. Le même exposé précise encore que la conception architecturale du centre ainsi que la qualification du personnel auquel incombera la gestion du centre sont tributaires des droits des personnes retenues.

Le ministre délégué expose ses vues à ces sujets et répond aux questions soulevées par les membres des Commissions.

La Commission jointe prend acte du fait relaté par l'exposé des motifs que les instances concernées, à savoir:

- le ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration
  - le ministère des Travaux Publics
  - l'Administration des Bâtiments Publics
  - les différents services
    - de la Police Grand-Ducale
    - du Centre Pénitentiaire de Luxembourg
    - de la sécurité dans la fonction publique
    - de l'Inspection du Travail et des Mines
  - ainsi que les bureaux d'études compétents
- ont conjointement établi le projet de construction.

Ont été pris en considération pour l'établissement du projet les points suivants:

- programme demandé des surfaces et locaux
- fonctionnalité et adaptation à une usure élevée
- rentabilité du projet
- choix des matériaux
- possibilité d'extension en fonction des besoins.

La Commission jointe note également qu'un certain nombre d'orientations et de précisions en matière de politique d'immigration ont été traitées déjà dans le contexte de la nouvelle loi sur l'asile.

Toutefois, afin de disposer d'un maximum d'éléments précis avant l'adoption du projet de loi, il est demandé au ministre délégué aux Affaires Etrangères et à l'Immigration de préparer un texte à cet effet.

Par courrier du 13 juin 2007, une note relative à l'exploitation du centre de rétention, note communiquée par le ministre délégué, est transmise aux membres des deux Commissions ainsi qu'à la Conférence des Présidents.

Dans cette note les éléments fondamentaux qui seront repris dans le règlement grand-ducal ainsi que dans le règlement intérieur du futur centre de rétention sont exposés. Cette note a fait l'objet de discussions des Commissions jointes lors de la réunion du 18 juin 2007.

En ce qui concerne plus particulièrement le texte du projet de loi sur la construction d'un centre de rétention, et après avoir entendu le ministre des Travaux Publics et l'expert en charge du dossier de l'Administration des Bâtiments Publics en leur exposé technique, la Commission analyse la proposition du Conseil d'Etat visant à supprimer la disposition prévue à l'article 5, alinéa 2, dispensant le projet du respect des formalités prescrites par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et notamment de l'exigence d'élaborer un plan d'aménagement particulier de la zone à construire.

En conclusion de cette analyse, la Commission retient majoritairement de maintenir le texte du projet dans sa forme actuelle, et ceci, pour les raisons suivantes:

Il est vrai que la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain prévoit l'obligation générale d'un plan d'aménagement particulier, et que cette disposition est d'un intérêt général, applicable aussi bien aux promoteurs privés que publics. Il est vrai aussi que les dispositions légales en la matière ne prévoient pas une dérogation générale, ce qui souligne l'attachement du législateur à la règle de l'obligation prévue.

Ceci ne peut toutefois pas empêcher le législateur de déroger par une loi spécifique au principe général si des conditions particulières, notamment relatives à l'intérêt général le justifient pour un cas particulier. Or, dans le cas du projet de loi sur la construction d'un centre de rétention, la commission estime que c'est dans l'intérêt général que le projet soit réalisé au plus vite au vu de la situation donnée des personnes retenues actuellement et que l'urgence ainsi que l'intérêt national général justifient pleinement une exception à la règle générale pour le projet en cause.

\*

## 6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1er*

La commission adopte la proposition du Conseil d'Etat visant à reprendre le contenu de l'article 4 à l'article 1er qui aura dès lors la teneur suivante:

**„Art. 1er.**– Le Gouvernement est autorisé à procéder à la construction d'un centre de rétention qui est destiné à servir d'établissement approprié au sens de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ainsi que de structure fermée au sens de l'article 10 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.“

### *Article 2*

Conformément à la suggestion du Conseil d'Etat, les termes „prix à la construction“ sont remplacés par ceux de „prix de la construction“.

La Commission ne suit pas le Conseil d'Etat dans sa suggestion de retenir un prix rattaché à une valeur indiciaire aussi récente que possible et maintient le texte du projet.

### *Article 3*

Sans observation.

### *Article 4*

Cet article est supprimé vu qu'il est devenu sans objet.

### *Article 5*

Cet article devient l'article 4.

La Commission maintient le texte proposé pour les motifs plus amplement exposés plus haut.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi No 5654 dans la teneur qui suit:

\*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION****PROJET DE LOI****relatif à la construction d'un centre de rétention**

**Art. 1er.**– Le Gouvernement est autorisé à procéder à la construction d'un centre de rétention qui est destiné à servir d'établissement approprié au sens de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ainsi que de structure fermée au sens de l'article 10 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

**Art. 2.**– Les dépenses occasionnées par la présente loi ne peuvent dépasser la somme de EUR 11.200.000.–. Ce montant correspond à la valeur 625,70 de l'indice semestriel des prix de la construction d'avril 2006. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité.

**Art. 3.**– Les dépenses sont imputables sur les crédits du fonds d'investissements publics administratifs.

**Art. 4.**– La zone de construction du Centre de rétention comprend la parcelle cadastrale numéro 689/2709 et une partie de la parcelle cadastrale numéro 685/2731 de la section B des Fermes de la commune de Sandweiler. Cette zone est destinée à la construction de bâtiments et d'équipements publics. Elle est délimitée par le plan d'ensemble figurant à l'annexe I de la présente loi.

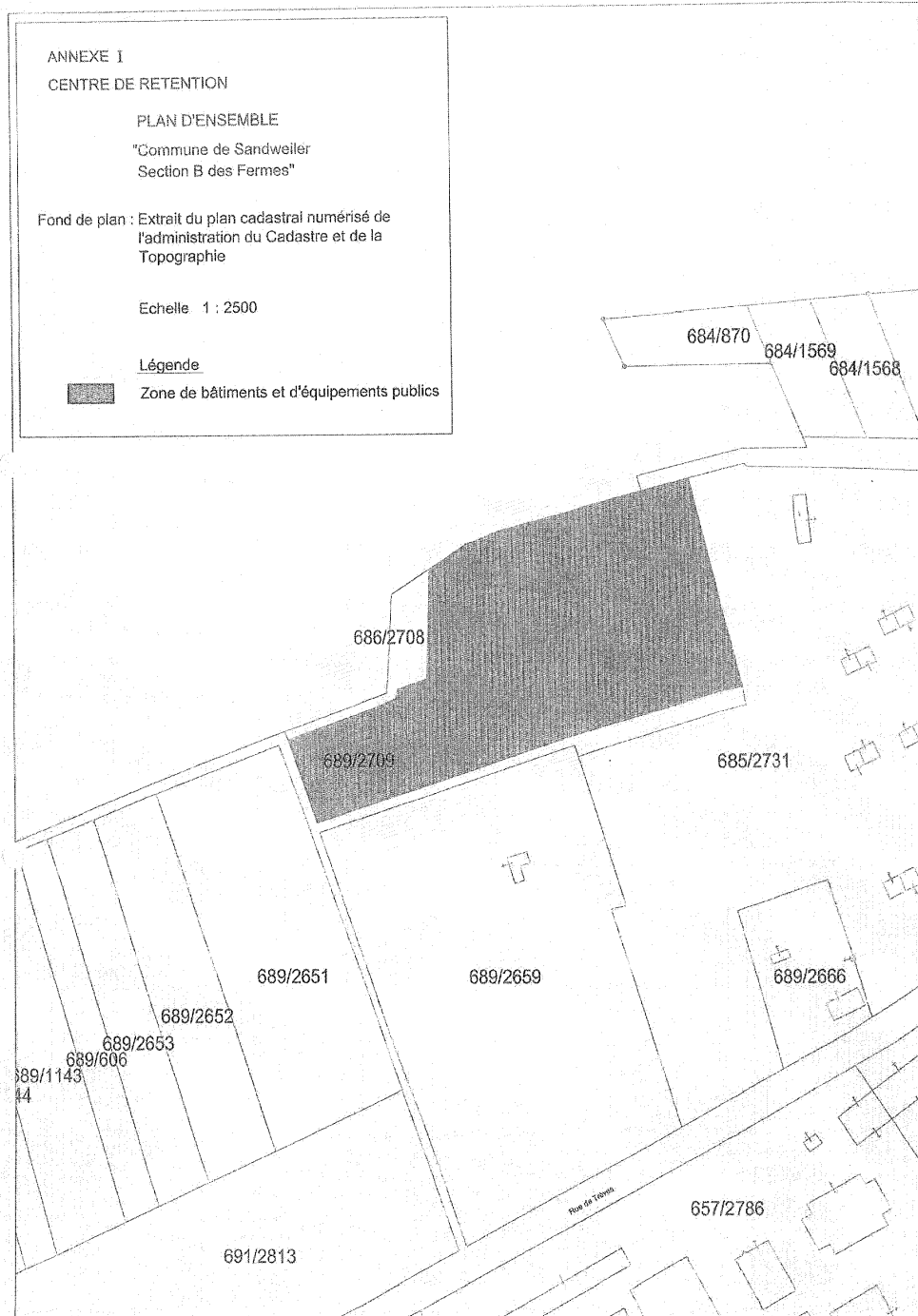
La construction du Centre de rétention se fera directement sur base du plan d'implantation figurant à l'annexe II de la présente loi sans qu'il y ait obligation d'établir un plan d'aménagement particulier pour cette zone.

Luxembourg, le 21 juin 2007

*Le Rapporteur,*  
Marcel SAUBER

*Le Président,*  
Lucien CLEMENT

ANNEXE I





ANNEXE II

