

N° 5947²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOIportant création et organisation du Centre de rétention
et modifiant

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

* * *

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

(19.3.2009)

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

*

REMARQUES INTRODUCTIVES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avis

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

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

*

LES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 5

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

Article 6

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

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

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

Article 7

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 10

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

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

Article 11

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

Article 12

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

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

Article 15

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

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

Article 17

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

Article 18

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

Article 20

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

Article 21

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

Article 22

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

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

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

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

Article 23

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

Article 24

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

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

