

Un centre de rétention pour le Luxembourg

L'ASTI analyse le projet de loi n° 5654 sur la construction d'un centre de rétention¹

A. Quant au principe d'un centre de rétention

[...]

Le Collectif Réfugiés Luxembourg, en son avis du 13 janvier 2005 face au concept de centre de rétention, note : « Le LFR considère que la rétention de personnes constitue un acte grave qu'il faut aborder avec soin et précaution. Il attire l'attention sur la Convention européenne des Droits de l'Homme qui énumère limitativement les cas où une personne peut être privée de sa liberté. (...) On ne devrait recourir aux mesures de rétention qu'en cas de stricte nécessité. Avant de recourir à de telles pratiques, il faut avoir épuisé toutes les alternatives.

Le LFR rappelle un principe fondamental de droit: la proportionnalité. D'après ce principe, toute mesure prise par une autorité publique concernant un droit humain doit être

- appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi,
- nécessaire pour atteindre l'objectif, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de moyens moins sévères pour l'atteindre,
- raisonnable, à savoir que l'on peut s'attendre raisonnablement à ce que la personne concernée accepte la mesure en question.

On ne devrait recourir aux mesures de rétention qu'en cas de stricte nécessité. Avant de recourir à de telles pratiques, il faut avoir épuisé toutes les alternatives. »

[...]

Dans l'hypothèse d'un centre de rétention, il faut tout faire pour limiter le séjour au strict minimum².

Au contraire des prisonniers de droit commun, voir de ceux se trouvant en détention préventive, le

retenu ne connaît pas la durée de sa rétention. La pesanteur psychologique est donc particulièrement forte.

La privation de liberté étant une entrave extrême dans la vie d'une personne, il s'agit de lire le projet de loi à la lumière de cette prémisse.

B. Quant au texte de l'exposé des motifs du projet de loi

Alors que les 5 articles du projet de loi ne s'expriment que sur la construction (montant des dépenses, imputation du fonds d'investissements publics, relation avec la loi d'entrée et de séjour des étrangers de 1972 et avec la loi du droit d'asile de 2006, PAP), l'exposé des motifs entre dans bien des considérations sur le fonctionnement du centre annonçant à la page 7 un règlement grand-ducal qui « définira ce régime de rétention et précisera les droits qu'il confère aux personnes retenues dans le centre » sans préciser à quelle loi ce règlement grand-ducal se rattacherait.

Si dans d'autres projets de loi déposés par le Ministre des Travaux publics on se réfère dans l'exposé des motifs à l'utilisation de la construction envisagée, il s'agit à chaque fois d'un renvoi à un cadre légal existant. Prenons l'exemple du projet de loi 5678 relatif à la construction d'un lycée technique pour professions de santé. On y trouve des explications sur la nécessité et sur les offres que proposera ce lycée, le tout en se référant à un cadre légal existant, en l'occurrence la loi du 11 janvier 1995.

Le présent projet de loi ne s'exprime que sur les coûts et raisons de la construction tout en avançant des explications générales voire spécifiques du fonctionnement du centre et en annonçant un règlement grand-ducal à ce sujet. Or, un règlement grand-ducal se soustrait au débat politique et public, d'où notre demande de faire figurer les

Dans l'hypothèse d'un centre de rétention, il faut tout faire pour limiter le séjour au strict minimum.

conditions de fonctionnement dans un projet de loi séparé à déposer à la Chambre des Députés ensemble avec ce projet de loi sur la construction du centre de rétention.

Un établissement privatif de la liberté du citoyen doit avoir une base légale explicite.

L'architecture n'étant pas neutre, il nous importe de comprendre les raisons pour lesquelles le gouvernement entend construire ce type de centre de rétention, et à fortiori, le fonctionnement de pareil centre.

A noter également que l'exposé des motifs reste muet sur les personnes âgées et/ou malades.

L'état d'esprit qui a fait écrire l'exposé des motifs est révélateur d'une abnégation envers les demandeurs d'asile dont les « demandes d'asile auxquelles une réponse favorable ne peut être donnée, parce qu'elles ne remplissent pas les critères établis par la Convention de Genève de 1951 » sont qualifiées de « abusives » (sic). Et puis, on annonce à la page 9 : « Vu le ferme engagement du gouvernement de lutter énergiquement contre tout genre d'immigration illégale, cette moyenne (55 à 60 mises à disposition du gouvernement) aura, au cours des années à venir, plutôt tendance à augmenter qu'à diminuer. » Cette affirmation n'est malheureusement pas étayée par les chiffres sur les retenus au fil d'une décennie.

On envisage donc la construction d'un centre d'une capacité maximale de plus ou moins 100 personnes « dans une première phase, la construction étant extensible au cas de besoins ». A noter ici encore la contradiction avec les dires du ministre délégué à l'immigration lors de sa conférence de presse du 6 février 2007, il n'y aurait pas de « chasse à l'homme » envers les personnes en situation irrégulière.

Dans un pays comme le Luxembourg, dépendant plus que tout autre de l'immigration, il est certes légitime d'agir contre des agissements contraires à la loi : une politique d'immigration se consacrant en premier lieu à combattre l'immigration non-légale sans se donner des moyens légaux pour gérer l'immigration légale ne fait pas seulement fausse route, elle émet des signaux confus vers l'opinion publique comme quoi l'immigration rimerait avec illégalité.

La décision du gouvernement de donner la priorité à des mesures répressives est un signal ambigu dans ce contexte.

Si le programme gouvernemental prévoit en effet la construction d'un centre de rétention, il envisage aussi la refonte de la loi sur l'entrée et le séjour qui date de 1972. Depuis peu la nécessité d'une politique d'accueil et d'intégration plus explicite fait son chemin : pour l'instant ni l'une, ni l'autre, d'ailleurs toutes les deux intimement liées, n'ont abouti à une projet de loi.

C. Quant aux considérations pratiques soulevées par le Collectif Réfugiés dans son avis

1. Un personnel d'encadrement avec une formation adaptée

Le personnel qui intervient dans le cadre de la rétention doit avoir une formation adaptée à la spécificité d'un centre de rétention et un éventail de compétences pour assurer non seulement la surveillance, mais encore un encadrement socioculturel. Il en est de même de ceux qui doivent pouvoir répondre aux besoins médicaux et spirituels des personnes retenues. Une attention particulière doit être accordée à des personnes retenues se trouvant dans une situation spécifique.

2. Limiter au maximum la durée de la rétention

+ Il convient de limiter au maximum la durée de la rétention. Les autorités doivent déployer les efforts nécessaires pour que la rétention soit la plus brève possible. En général les familles avec des enfants mineurs ne doivent pas être retenues plus que 48 heures.

(Si des familles doivent être retenues l'ASTI propose de réfléchir au maintien d'une structure du type AIDA, hors prison et hors centre de Rétention)

+ Pendant leur rétention, les retenus doivent être informés, par écrit et de préférence dans leur langue (ou bien dans une autre langue qu'ils comprennent), des raisons à la base de leur rétention, de la durée possible de cette mesure, de leurs droits et de la manière de les exercer, en particulier leurs droits de défense. Les retenus doivent recevoir ces informations dans les premières 24 heures de leur rétention.

+ Il doit être possible de réviser à plusieurs reprises les décisions de rétention et d'envisager des alternatives adéquates à la rétention, voire la libération. Les personnes retenues doivent être informées de ces possibilités.

+ Si une rétention se prolonge, les retenus doivent pouvoir bénéficier d'une révision périodique et automatique des raisons pour lesquelles ils sont retenus.

3. Libération après rétention : mesures de sécurité nécessaires

+ Si un retenu est libéré, un suivi doit lui être garanti (p.ex. accès à un logement)

+ Le temps de la rétention doit être utilisé pour préparer le retour dans le pays d'origine (p.ex. en permettant le contact avec la famille dans le pays

L'architecture n'étant pas neutre, il nous importe de comprendre les raisons pour lesquelles le gouvernement entend construire ce type de centre de rétention, et à fortiori, le fonctionnement de pareil centre.



d'origine, lui fournir toutes informations sur son pays d'origine,...).

4. Lieux de rétention/alternatives à la rétention

+ Avant toute rétention de demandeurs d'asile, qui rappelons-le, ne peut être qu'exceptionnelle et en cas de stricte nécessité, il est important de se demander si des alternatives existent. L'Etat doit faire tout son possible pour identifier des alternatives à la rétention de demandeurs d'asile, par exemple d'autres formes de contrôle ou de suivi, comme l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités. (...)

5. Garder une trace des retenus

+ Les registres doivent contenir les informations permettant d'identifier clairement les étrangers en rétention qui sont demandeurs d'asile. De tels registres doivent être tenus depuis la date du dépôt d'une demande d'asile jusqu'à ce que cette demande ait abouti ou que le demandeur d'asile soit renvoyé du territoire européen.

+ Les autorités compétentes doivent régulièrement tenir à la disposition du public des informations détaillées sur le nombre de demandeurs d'asile retenus, l'endroit où ils sont retenus, leur pays d'origine, leur âge ou leur sexe, aussi bien que sur le régime sous lequel ils sont retenus.

6. Accès au monde extérieur et à l'information

+ L'accès aux familles, à des connaissances ou à d'autres personnes doit être accordé en prenant en compte les besoins du retenu et ceux de ses parents.

+ A tous les stades de la rétention d'un demandeur d'asile, celui-ci doit avoir accès aux conseils juridiques et aux conseils des ONG. Les demandeurs d'asile retenus doivent pouvoir bénéficier d'une réelle assistance, qu'elle soit spirituelle, psychologique ou culturelle.

+ La communication libre et gratuite, par téléphone et par fax, devrait être facilitée entre les demandeurs d'asile et les avocats ou ceux qui peuvent les aider dans leurs démarches. Une liste des possibilités d'assistance légale doit être disponible dans tous les endroits où sont retenus des demandeurs d'asile. Les personnes retenues devraient pouvoir envoyer des courriers et l'accès gratuit à un fax devrait être possible, même dans des endroits isolés.

+ Les ONG doivent avoir, dès le 2^e jour de la rétention, la possibilité de rendre visite régulièrement aux retenus et avoir la possibilité de communiquer librement avec eux. Une liste des ONG doit être accessible aux retenus. Une permanence des ONG dans le centre de rétention doit être aménagée.

+ La possibilité d'appeler gratuitement le bureau du HCR doit être offerte.

+ Des bibliothèques adéquates doivent exister dans tous les lieux où des demandeurs d'asile sont retenus. En coopération avec des ONG ou d'autres associations, les autorités doivent établir ce genre de bibliothèques.

+ Les retenus doivent avoir accès aux informations/nouvelles de leur pays d'origine (p.ex. par le biais de journaux ou accès aux informations de l'internet).

+ Les retenus doivent avoir accès à des traducteurs ou bien des services de traduction.

7. Conditions de rétention

+ L'Etat doit mettre en place une procédure spéciale qui examinerait les griefs des demandeurs d'asile ou de leurs familles retenus dans un centre.

+ Des lignes de conduite spécifiques doivent être créées pour toutes les institutions qui reçoivent des demandeurs d'asile en rétention, et notamment des procédures pour s'assurer que les retenus ne sont pas soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

+ Les circonstances spéciales de la rétention de demandeurs d'asile doivent être communiquées à toutes les personnes impliquées dans cette rétention. En particulier, ils doivent avoir une formation sur ce qu'est un réfugié et être mis en garde sur les traumatismes dont peuvent souffrir certains demandeurs d'asile. Le personnel doit être informé des possibles différences de culture, des traumatismes pouvant affecter les demandeurs et leurs besoins particuliers sur les plans psychologique, spirituel et culturel. Une formation spécifique doit être prévue pour pouvoir répondre aux besoins des femmes.

+ Les conditions de rétention doivent être appropriées eu égard aux circonstances exceptionnelles de la situation des demandeurs d'asile, en leur accordant un statut légal différent des autres retenus.

+ Les demandeurs d'asile retenus devraient avoir un accès gratuit aux soins médicaux et psychologiques. Ils doivent être informés de la possibilité d'avoir de tels soins. Les femmes retenues doivent disposer de moyens appropriés pour leur hygiène.

+ Les retenus doivent pouvoir circuler librement dans l'enceinte du centre de rétention y compris dans les parties à l'air libre.

+ Les retenus doivent avoir droit à la possession d'objets personnels à l'enceinte du centre.

+ Un minimum de qualité de vie doit leur être proposée, comprenant une animation, un accès à des loisirs, à la télévision et à une bibliothèque multilingue.

+ Un minimum d'intimité doit être procurée aux retenus, notamment aux couples.

Pour ce qui concerne le centre AIDA actuel dans l'enceinte de l'aéroport et destiné aux familles pour un séjour de 24 à 72 heures, il faut regretter que l'accès en est réservé aux avocats et interdit aux ONG.

Pour éviter à des enfants un enfermement et un éventuel traumatisme dans une structure qui ne veut pas être une prison, mais y ressemble fort, nous proposons de réfléchir au maintien d'une structure du type AIDA hors prison et hors centre de rétention.

D. Quant au fonctionnement du centre

Toujours en nous basant sur l'exposé des motifs, nous constatons :

- Qu'il y a création de 16 postes dont un poste d'infirmier (pour une capacité de 100 retenus !)

- Qu'il n'y a pas de poste de psychologue prévu contrairement à la phrase : « Le travail et l'accom-

Comme il s'agit d'une mesure de privation de liberté, le fonctionnement d'un centre de rétention doit être du ressort d'une loi spécifique.

pagnement psychologique des retenus est particulièrement important » (3.2 Concept fonctionnel)

- Qu'il n'y a pas de formation spéciale prévue pour les employés (trois agents de sécurité)

- Que le gardiennage se fera par *out-sourcing* (!). Nous voici en présence d'une délégation de pouvoir de souveraineté à des sociétés privées sur lequel l'Etat n'a qu'un droit de regard indirect pour ce qui concerne par exemple la formation de ce personnel.

- Que 4 personnes (un infirmier diplômé et trois éducateurs gradués) se partagent le travail social pour un centre ouvert 24h sur 24h, cela correspond à la présence physique d'une personne à la fois par jour (congés et congés de maladie pris en compte).

- Que les retenus auront droit à une occupation (facultative) rémunérée, pour laquelle on ne retrouve trace dans les plans de construction et que même le nettoyage est réalisé par *out-sourcing* de ces tâches (cf. 3.2 « 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. »)

- Qu'il « n'y aura pas de libération automatique des portes des chambres » (4.4 Installations électriques – Issues de secours) alors que l'incendie au centre de rétention à Amsterdam en octobre 2005 a fait apparaître que l'absence de l'ouverture centrale des portes des chambres des retenus était la cause de décès des retenus (!)

Revenant à notre vue qu'une rétention ne devrait se faire qu'en cas d'impossibilité absolue de trouver d'autres voies et moyens, nous voudrions suggérer de réfléchir sur l'introduction du port du bracelet électronique.

Le centre de rétention ne devant être utilisé qu'en cas d'exception, il s'agira de le concevoir en « hôtel sans remise de carte électronique de sortie » et non en prison tel que présenté par le projet de loi avisé.

[...]

Quant à l'accès de tiers (familles, connaissances, ONG) il y a lieu de relever le règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 qui déroge des dispositions générales du CPL en conférant au Ministre le droit de délivrer des permis de visite. L'instruction ministérielle du 30 avril 2003 prise en exécution de ce règlement grand-ducal stipule qu'aucune visite ne pourra se faire dans les 4 premiers jours, donc ni avocat ni famille. Après 10 jours, les retenus peuvent demander à recevoir un membre d'une ONG. Concrètement, cela signifie que le retenu demandera à une ONG d'envoyer une personne à venir le voir au centre de rétention, chacune de ces visites devant être autorisée à ce membre d'une ONG, même si cette personne aura obtenu au préalable un agrément du Ministre. On peut donc facilement calculer le temps que mettra l'invitation du retenu à se concrétiser.

[...]



no asylum (© BraveBody)

E. En résumé

La construction d'un centre de rétention peut être remplacée par d'autres moyens plus humains et moins traumatisants.

Si construction il devait y avoir : nous exprimons notre plus forte opposition à y incarcérer des enfants ne serait-ce que pour 48 à 72 heures.

Le centre est prévu pour beaucoup trop de personnes : il conviendrait de savoir pour quelles raisons le nombre de retenus est passé d'une centaine à une trentaine et ce qui fait croire au gouvernement qu'il remontera à la centaine avec une extension possible même au-delà.

Les plans du centre ne prévoient pas de possibilité pour un travail rémunéré.

Il n'y a pas assez de personnel psycho-social formé.

La construction est dangereuse en cas d'incendie.

La construction ressemble trop à une prison qu'à une structure légère pour retenus.

Les chiffres des retenus des 10 dernières années et la raison de leur rétention doivent être portés à la connaissance du législateur.

Il y aurait lieu de s'inspirer des visites effectuées e.a. au Centre de rétention de Genève p.ex. quant à la possibilité de préparer eux mêmes leurs repas, des activités rémunérées, et un argent de poche de 5 Fr Suisses par jour, deux heures de visites minimum par semaine, etc.

Comme il s'agit d'une mesure de privation de liberté, le fonctionnement d'un centre de rétention doit être du ressort d'une loi spécifique.

Luxembourg, le 15 février 2007

(voir version intégrale sur www.asti.lu)

¹ « Un centre de rétention n'est pas un endroit indiqué pour des personnes n'ayant rien d'autre à se reprocher que de ne pas avoir de papiers en ordre. L'ASTI suivra attentivement de l'extérieur un (projet de) centre de rétention. L'ASTI s'engage pour un espace de travail et de visite dans un centre de rétention. » (Décision du c.a. de l'ASTI du 14.06.06)

² Le cas de la personne décédée dans l'incendie de début 2006 est significative à cet égard. Le décédé avait purgé sa peine d'un an de prison et avait été transféré à la section de rétention en attendant que son retour ne soit organisé. N'avait-on eu au minimum 365 jours pour ce faire ?