



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Directorate-General Internal Policies

Policy Department C

Citizens Rights and Constitutional Affairs

Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne.

Rapport de visite au Luxembourg

Marie Chuberre, STEPS Consulting Social
et
Association nationale ASTI

REF: IP/C/LIBE/IC/2006-181

SOMMAIRE

<i>1 - Cadre Général sur la situation des migrants et des demandeurs d'asile</i>	3
Introduction générale	3
B – Statistiques générales des 5 dernières années	5
C – Systèmes d'asile	6
D - Les personnes en situation irrégulière	9
E – La protection des personnes vulnérables	12
<i>2 –Visites sur le terrain</i>	13
2.1 Synthèse des visites des centres;	15
2.2 Synthèse des entretiens	19
2.3 Recommandations	21
<i>Bibliographie</i>	22

1 - CADRE GENERAL SUR LA SITUATION DES MIGRANTS ET DES DEMANDEURS D'ASILE

Introduction générale

- **Législation sur les étrangers et sur l'asile dans le pays concerné, bref historique et évolution¹ :**

Trois modèles d'immigration se succèdent dans l'histoire récente du Luxembourg:

- le premier marqué par les migrations d'italiens, est basé sur la rotation et le travail saisonnier de 1875 à 1965. En effet, à l'aube de l'essor industriel et minier, alors que les Luxembourgeois préfèrent migrer vers les Etats-Unis, la main d'œuvre est essentiellement constituée d'Allemands et d'Italiens. La législation migratoire de l'époque ne leur permet toutefois pas de bénéficier d'autorisations de séjour et de travail de longue durée. Le flux migratoire est alors essentiellement constitué d'hommes seuls, ayant laissé leur famille au pays. Les Italiens, en particulier, constitueront ainsi les différentes vagues d'aller et retour migratoires liées au travail que connaît le Luxembourg jusqu'aux années soixante, entrecoupées par les deux guerres mondiales. L'essor économique que connaît l'Italie durant les années soixante, tarira ce flux migratoire alors que le Luxembourg reste en déficit de main d'œuvre. Le gouvernement décide alors de nouvelles mesures migratoires visant à attirer la main d'œuvre qui lui manque mais aussi à la stabiliser, en intégrant en particulier dans la législation la possibilité du regroupement familial.
- le deuxième modèle de migration est alors marqué à partir des années soixante par l'immigration familiale, dont sont bénéficiaires surtout les Portugais. En effet, le Portugal dont le développement économique peine à décoller alors que le pays s'enlise dans les guerres coloniales, et sous la coupe d'un régime dictatorial, est une terre d'émigration importante. L'arrivée massive des Portugais dans tous les secteurs d'activité, conduit le Luxembourg à signer un accord de main d'œuvre avec le Portugal, mais aussi à revoir en 1972 sa législation sur les permis de travail, de séjour et d'expulsion. C'est dans le flux migratoire portugais qu'arrivent également les premiers représentants d'une communauté africaine aujourd'hui très importante au Luxembourg, les ressortissants du Cap Vert.
- Le troisième modèle, celui des migrations transfrontalières débute en 1980 et s'étend jusqu'à nos jours. Il s'agit d'une migration frontalière de proximité, essentiellement composée de français, belges et allemands passant chaque jour la frontière pour occuper des emplois qualifiés, et souvent mieux rémunérés que dans leur propre pays, alors que le Luxembourg est en déficit quasi permanent de main d'œuvre. Plus largement l'installation d'instances européennes au Luxembourg attire un nombre non négligeable de fonctionnaires européens de toutes nationalités.

Les migrations contemporaines que connaît le Luxembourg sont par ailleurs marquées depuis le début des années 1990, par l'arrivée des demandeurs d'asile, dans la mouvance des déplacements de population liés aux guerres d'Ex-Yougoslavie et des Balkans. S'agissant toutefois d'un pays enclavé au sein de l'Europe, sans points majeurs d'entrée de l'espace Schengen, le Luxembourg est relativement peu touché par les nouveaux flux migratoires liés aux demandes d'asile et aux migrations économiques.

¹ Source CDAIC- Centre de Documentation et d'animation Inter Culturelles, *l'histoire de l'immigration et de l'intégration au Luxembourg*, http://www.cdaic.lu/pdf/Lux_imm.pdf

Aujourd'hui, les migrations font l'objet de deux lois distinctes :

- La loi modifiée du 28 mars 1972, assortie d'une série de Règlements Grand Ducaux, qui régit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Luxembourg. Cette loi définit par ailleurs les conditions et modalités d'éloignement et de reconduite à la frontière.
- La toute nouvelle loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et formes complémentaires de protection. Doit y être associé le Règlement Grand ducal du 1^{er} septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale. Cette nouvelle loi prend le relais de la loi modifiée du 3 avril 1996, afin d'adapter le droit d'asile conformément à la législation Européenne. Les principaux changements apportés par la nouvelle loi sont :
 - Introduction d'un statut de protection subsidiaire et d'un statut de tolérance,
 - Autorisation d'occupation temporaire au bout du 9^{ème} mois du dépôt de la demande d'asile,
 - Rétenion dans une structure,
 - Raccourcissement des délais de procédure.

Enfin, on peut signaler ici deux nouveaux projets de loi :

- Un texte de loi est en préparation, qui concerne la construction d'un centre de rétention administrative,
- Un projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection; le Code du travail et le Code pénal; et abrogeant la loi modifiée du 28 mars 1972, doit permettre la transposition en droit national d'un certain nombre de directives européennes².

➤ **Situation géographique et enjeux des routes migratoires :**

Les étrangers originaires de plus de 140 pays différents étaient 95.800 en 1981, 114.000 en 1991, et sont aujourd'hui 162.3000, soit une augmentation de 69% en deux décennies. Pendant ce temps, la population nationale n'a connu qu'une faible augmentation : 268.000 Luxembourgeois en 1981, à 277.300 aujourd'hui. Les migrations au Luxembourg sont essentiellement des migrations du travail, en provenance des pays européens voisins (travailleurs transfrontaliers, migrants portugais, fonctionnaires européens...). Les Migrations liées à l'asile et/ou à la pauvreté sont relativement récentes et restent confidentielles.

² Il s'agit de la directive 2003/86 du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, de la directive 2003/11 du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, de la directive 2004/81 du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, de la directive 2004/114 du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat et de la directive 2005/171 du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

Poids des différentes nationalités parmi les étrangers³

Nationalité	Pourcentage
Portugais	36,1
Français	12,3
Italiens	11,7
Belges	9,1
Allemands	6,2
Yougoslaves (Y compris originaires de Kosovo)	4,6
Anglais	2,7
Néerlandais	2,3
Espagnols	1,7
Bosniaques	1,5
Danois	1,2
Capverdiens	1,0
Autres	9,6

➤ **Incorporation des directives européennes :**

La nouvelle loi sur la procédure d'asile transpose en droit luxembourgeois trois directives européennes, notamment la directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, la directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, la directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié. Elle tend aussi à intégrer par anticipation les dispositions figurant dans la directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

➤ **Nombre et typologie des centres d'accueil et centres fermés:**

Typologie de centre	No. de sites	No. de places	Structures gérées par...
Centre de rétention	1	25	MAEI/ Min. Justice
Centres d'accueil pour familles	15	839	CGE
Centres d'accueil pour célibataires	6	122	CGE
Foyers gérés par ONG	4	261	Caritas/Cx Rouge
Pensions complètes (hôtels et auberges pris en location par le CGE)	13	236	CGE

B – Statistiques générales des 5 dernières années

➤ **Nombre de demandes d'asile⁴ :**

Année	Dossiers	Personnes
2001	423	686
2002	671	1043
2003	1210	1549
2004	1346	1577
2005	669	801
2006	380	523

³ Source Centre Universitaire de Luxembourg

⁴ Source MAEI

➤ **Nombre de personnes ayant obtenu le statut de réfugié⁵ :**

<i>Année</i>	<i>Dossiers</i>	<i>Personnes</i>
2001	39	89
2002	25	44
2003	38	62
2004	47	82
2005	40	97
2006	30	37

➤ **Nombre d'étrangers en situation irrégulière⁶ :**

Estimation des personnes « sans papiers »: 1000 personnes.

➤ **Nombre d'étrangers en situation irrégulière interpellés⁷ :**

<i>Année</i>	<i>Nombre d'arrestations pour séjour illégal</i>
2004	285
2005	265
2006	236

➤ **Nombre de détenus⁸ :**

Nombre de personnes détenues, entre « illégaux » et « Dublin » en 2006 : 308 personnes.

C – Systèmes d'asile

➤ **Procédure d'examen de la demande d'asile :**

Selon la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, différentes situations peuvent être retenues et donnent aux demandeurs d'asile:

- le statut de réfugié selon la Convention de Genève,
- le statut de réfugié dans le cadre de la protection subsidiaire,
- le statut de tolérance en raison d'empêchement matériel au rapatriement,
- L'autorisation temporaire de séjour à caractère humanitaire,
- La protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes fuyant des conflits ou violations systématiques des droits de l'Homme

Tout demandeur de protection internationale, peut présenter sa demande en personne, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays, au Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration. Le demandeur est informé par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, du contenu de la procédure, de ses droits et obligations pendant cette procédure, et des conséquences possibles en cas de non-respect de ses obligations et de non coopération. Une pièce attestant l'enregistrement de la demande est remise dans les trois jours après le dépôt de la demande au demandeur. L'attestation précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si elle a été visée par l'administration communale du lieu de séjour du demandeur. L'attestation ouvre le droit à l'aide sociale.

⁵ Source MAEI

⁶ Source ASTI

⁷ Source MAEI

⁸ Source MAEI

Le demandeur a l'obligation d'élire domicile dans le pays pour les besoins de la procédure d'asile. Il a l'obligation de communiquer ce domicile à l'administration dans les cinq jours suivant le dépôt de sa demande. Toute modification du domicile élu doit être communiquée au ministre contre récépissé. Le demandeur a l'obligation de demeurer sur le territoire. Il a le droit d'y circuler librement pendant l'instruction de sa demande.

Le demandeur est informé de son droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète et de son droit de choisir un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux établis au Grand-Duché de Luxembourg ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats. Le demandeur doit être informé du contenu de la décision dans une langue qu'il comprend lorsqu'il n'est pas assisté ni représenté par un avocat. Les informations communiquées indiquent les possibilités de recours contre une décision négative.

Durant la procédure, il peut être convoqué et entendu par l'administration et il peut alors être accompagné d'un avocat. La décision d'irrecevabilité sera prise au plus tard dans un délai de deux mois à partir de l'introduction de la demande. Le ministre statue sur la demande par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. Les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision en cas de décision négative. Le recours doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans le mois de l'introduction de la requête. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation peut être ouvert devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Contre les décisions du tribunal administratif, un appel peut être fait devant la Cour administrative dans le délai d'un mois à partir de la notification par le greffe.

Si le statut de réfugié est refusé, le demandeur sera éloigné du territoire. Si l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait, le ministre peut décider de tolérer l'intéressé provisoirement sur le territoire jusqu'au moment où ces circonstances de fait auront cessé. Une attestation de tolérance est remise à l'intéressé. Elle précise sa durée de validité qui ne sera prorogée que si la pièce a été visée par l'administration communale du lieu de séjour de l'intéressé, visa qui comprendra l'indication de l'adresse de l'intéressé. L'attestation confère le droit à une aide sociale et à une autorisation d'occupation temporaire pour la période de validité de l'attestation. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les membres du Comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK) ainsi que toute organisation disposant d'un agrément, sont autorisés à avoir accès aux demandeurs, y compris ceux qui sont placés dans une structure fermée. Ils ont accès aux informations concernant chaque demande de protection internationale, l'état d'avancement de la procédure, et les décisions prises. Sous réserve que le demandeur y consente, ils sont autorisés à donner leur avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que confère l'article 35 de la Convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure.

Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un tuteur qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande. Le tuteur a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. Le tuteur est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si le tuteur est présent. L'entretien du mineur non accompagné est mené par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs. Des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur peuvent être demandés. Dans ce cas, le demandeur est informé, préalablement à l'examen de sa demande de protection internationale et dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il

la comprend, de la possibilité qu'il ait à subir un examen médical visant à déterminer son âge. Il s'agit notamment d'informations sur la méthode d'examen et les conséquences possibles des résultats de cet examen médical pour l'examen de la demande de protection internationale, ainsi que sur les conséquences qu'entraînerait le refus de subir un tel examen médical. La décision de rejet de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné qui a refusé de se soumettre à cet examen médical ne pourra être fondée exclusivement sur ce refus. Le fait qu'un mineur non accompagné ait refusé de se soumettre à cet examen médical n'empêche pas le ministre de se prononcer sur la demande de protection internationale.

➤ **Droit des personnes durant l'attente du statut de réfugié :**

Le Règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixe les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs d'asile, gérée par le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers du Ministère de la Famille et de l'Intégration. L'aide sociale est accordée à toute personne détentrice d'une attestation de dépôt de demande d'asile, d'une attestation de tolérance ou de protection temporaire, à condition de ne pas disposer de moyens d'existence suffisants à sa subsistance. La demande en obtention de l'aide sociale est introduite auprès du Commissariat du Gouvernement aux étrangers. L'aide sociale est déterminée en fonction de la composition du ménage, de l'âge de ses membres, ainsi que des revenus dont dispose le ménage. Les aides sociales accordées sont les suivantes :

- L'hébergement en pension complète, avec fourniture de repas ou allocation mensuelle de denrées alimentaires,...
- Une allocation mensuelle qui dépend du statut civil et de la composition de la famille, ainsi que du type d'hébergement attribué,...
- Les soins médicaux d'urgence,
- La prise en charge des cotisations au titre de l'assurance pour la durée de maintien de l'aide sociale,
- Les moyens de transport public du réseau du grand-duché de Luxembourg,
- La guidance sociale,
- L'encadrement des mineurs non accompagnés,
- Les soins et suivis psychologiques gratuits pour les personnes en ayant besoin, notamment les victimes de traumatismes,
- Les conseils en matière sexuelle et reproductive,
- Des aides ponctuelles en cas de besoin.

L'aide sociale allouée tient compte des besoins particuliers des personnes vulnérables, tels les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation.

➤ **Droit au travail :**

Le demandeur à droit à une Autorisation d'occupation Temporaire (AOT), 9 mois après le dépôt de sa demande de protection internationale. Une AOT n'est valable que pour un seul employeur et une seule profession. Une AOT est valable 6 mois, renouvelables à la demande de l'employeur

➤ **Système d'hébergement des demandeurs d'asile :**

Toujours d'après le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006, le bénéficiaire de l'aide sociale peut être logé dans une des structures d'hébergement suivantes:

- centres d'hébergement publics,
- centres d'hébergement privés,
- hôtels, auberges privées ou autres locaux adaptés.

C'est le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers qui oriente les personnes vers les structures adéquates. Les personnes présentant des besoins particuliers et/ou en situation de vulnérabilité sont en priorité orientées vers les centres gérés par des associations (Caritas, Croix Rouge).

Dans la mesure du possible, l'unité de la famille est préservée. Les gestionnaires des centres d'hébergement veillent à ce que lors de son séjour dans un centre d'hébergement, le bénéficiaire de l'aide sociale ait droit au respect de sa vie privée et familiale et ait la possibilité de communiquer avec sa famille, ses conseils juridiques, les représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et les organisations non gouvernementales reconnues.

Les mineurs non accompagnés âgés de moins de 16 ans sont hébergés :

- Auprès de membres adultes de leur famille,
- Au sein d'une famille d'accueil,
- Dans un centre spécialisé dans l'accueil des mineurs,
- Dans d'autres lieux d'hébergement convenant pour les mineurs.

Les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus peuvent être placés dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile adultes. Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné, et notamment son âge et sa maturité. Dans le cas des mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum. Le personnel chargé de mineurs non accompagnés a une formation appropriée concernant leurs besoins et est tenu par le devoir de confidentialité en ce qui concerne les informations dont il a connaissance du fait de son travail.

Selon la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile, dans son article 10, Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois, reconductible sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois, dans les cas suivants:

- La demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;
- Le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;
- La demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée,
- Le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.

D - Les personnes en situation irrégulière

➤ Législation et réglementation générales sur l'entrée et le séjour ⁹ :

L'entrée et le séjour des étrangers est encore aujourd'hui régi par la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant :

- l'entrée et le séjour des étrangers;
- le contrôle médical des étrangers;
- l'emploi de la main-d'œuvre étrangère.
- Cette loi précise les formalités et modalités d'obtention des visas, autorisations provisoires et titres de séjour.

⁹ Source Site du Ministère des Affaires Étrangères Luxembourg, <http://www.mae.lu/mae.taf>

L'entrée et le séjour au Grand-Duché pourront être refusés à l'étranger:

- qui est dépourvu de papiers de légitimation prescrits, et de visa si celui-ci est requis,
- qui est susceptible de compromettre la sécurité, la tranquillité, l'ordre ou la santé publics. (Loi du 18 août 1995)
- qui ne dispose pas de moyens personnels suffisants pour supporter les frais de voyage et de séjour.

Les étrangers, non communautaires, désireux de rester plus de 3 mois au Grand-duché de Luxembourg, doivent être en possession d'une autorisation de séjour provisoire pour entrer dans le pays. Celle-ci peut être délivrée pour une durée maximale d'une année et se présente sous forme d'un cachet apposé dans le passeport national. Les ressortissants d'Etats tiers doivent remplir un certain nombre de conditions pour obtenir l'autorisation de séjour provisoire:

Possession d'un document de voyage valable;

Preuve des moyens d'existence suffisants ou de la possibilité de les acquérir de manière légale;

Production d'un certificat de contrôle médical;

Justification d'un logement adéquat;

Production d'un casier judiciaire ou d'un certificat de bonnes vies et mœurs.

➤ **Les différents types de détention des personnes en situation irrégulière :**

Il existe un seul « centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière », créé par Règlement grand-ducal du 20 septembre 2002. Ce centre est situé dans l'enceinte du Centre pénitentiaire de Luxembourg. Les étrangers pouvant faire l'objet d'une mesure de rétention sont¹⁰ :

- Les étrangers qui lors d'un contrôle de police sont détectés comme étant en séjour irrégulier (défaut de pièces d'identité ou d'un titre de voyage valable, le cas échéant, défaut du visa requis), de même que les étrangers connus pour être en séjour irrégulier (défaut/refus du permis de travail et de l'autorisation de séjour, défaut de moyens d'existence légalement acquis);
- Les demandeurs d'asile qui, conformément à l'article 10 de la loi du 5 mai 2006, peuvent être placés dans une structure fermée, notamment ceux pour lesquels un autre Etat membre de l'Union européenne est responsable du traitement de la demande (règlement Dublin II), afin de ne pas compromettre leur transfert dans le pays en question;
- Les déboutés de leur demande d'asile qui refusent de quitter le Luxembourg moyennant assistance du gouvernement et qui doivent donc être éloignées par les forces de l'ordre.

La construction d'un nouveau centre est en cours de discussion. Ce centre devrait permettre au Luxembourg de se doter d'une structure appropriée et séparée tant en terme de local que de modalités de fonctionnement, du centre pénitentiaire.

➤ **Réglementation de la détention :**

Le Règlement grand-ducal du 20 septembre 2002, créant un Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière, et modifiant le Règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires ; précise le régime de détention des «détenus». C'est à dire de tous les étrangers qui subissent une mesure privative de liberté sur base de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, le contrôle médical des étrangers et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. Ainsi, le Règlement prévoit que :

- Durant leur séjour au centre, les retenus sont strictement séparés des autres détenus(Art. 3)..
- Les retenus sont soumis à un régime spécial adapté à leur situation spécifique(Art. 4):

¹⁰ Chambre des Députés , Session ordinaire 2006-2007, Projet de loi relatif à la construction d'un Centre de Rétention (*Dépôt: le 19.12.2006*)

- Au plus tard le premier jour ouvrable après leur admission, les retenus sont informés sur leur situation administrative ainsi que sur leurs droits et devoirs;
- Les retenus sont examinés par un médecin dans les 24 heures de leur admission au centre et aussi souvent qu'un examen médical est nécessaire ultérieurement;
- Les retenus ne peuvent être soumis à aucune obligation de travail en prison;
- Sur demande écrite, le retenu peut être autorisé par le directeur à participer à des activités avec des détenus s'il est établi que ces activités sont dans l'intérêt du retenu. Les retenus bénéficient d'un droit de correspondance écrite illimité; ils ont le droit de suivre les émissions radiophoniques et télévisées; ils ont accès au téléphone dans les limites à déterminer par le Ministre de la Justice;
- Le droit de visite est réglé à l'instar de celui des prévenus, sauf que les permis de visite sont délivrés par le Ministre de la Justice;
- A l'exception des couples mariés, les hommes et les femmes sont logés dans des quartiers séparés à l'intérieur du centre.
- Pour toutes les questions non réglées par le présent règlement grand-ducal, le Règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires est applicable(Art. 5).

➤ **Fondements juridiques pour le placement en détention :**

La loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, dispose ainsi dans son article 15, paragraphe (1): « Lorsque l'exécution d'une mesure d'expulsion ou de refoulement en application des articles 9 ou 12 est impossible en raison des circonstances de fait, l'étranger peut, sur décision du Ministre de la Justice, être placé dans un établissement approprié à cet effet pour une durée de un mois. »

La décision de placement visée au paragraphe qui précède peut, en cas de nécessité absolue être reconduite par le ministre de la Justice à deux reprises, chaque fois pour une durée d'un mois. La loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection prévoit en son article 10 que, dans certains cas, „un demandeur d'asile peut, sur décision du Ministre [ayant l'asile dans ses attributions], être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois¹¹. Elle est de 4 fois 3 mois maximum, soit 12 mois pour les demandeurs d'asile déboutés.

➤ **Droits des personnes durant la rétention**

Pour la défense de ses intérêts, l'étranger retenu a le droit de se faire assister à titre gratuit d'un interprète. L'étranger est immédiatement informé de son droit de prévenir sa famille ou toute personne de son choix. Un téléphone est mis à sa disposition à cet effet.

L'étranger est immédiatement informé de son droit de se faire examiner par un médecin et de choisir un avocat inscrit au tableau I de la liste des avocats d'un des barreaux établis au Grand-duché ou de se faire désigner un avocat par le bâtonnier de l'ordre des avocats de Luxembourg. Une prise d'empreintes digitales ou de photographies ne peut être effectuée que si elle est impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité de l'étranger retenu.

La notification des décisions fait l'objet d'un procès-verbal dressé par l'officier de police judiciaire qui y a procédé et est signé par l'intéressé. Le procès-verbal est transmis au ministre de la Justice et copie en est remise à l'intéressé.

Un recours peut être est ouvert devant le Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le Comité du Contentieux statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête.

¹¹ Chambre des Députés , Session ordinaire 2006-2007, Projet de loi relatif à la construction d'un Centre de Rétention (*Dépôt: le 19.12.2006*)

Les mineurs non accompagnés ne sont pas maintenus en détention. Par contre le projet de loi visant la construction d'un nouveau centre de rétention administrative prévoit une section spécifique pour la détention des familles avec enfants.

E – La protection des personnes vulnérables

➤ Dispositions particulières pour la prise en charge des personnes vulnérables migrantes dans la législation nationale

Au-delà de ce qui est précisé dans les paragraphes précédents concernant le traitement spécifique des groupes vulnérables, les points suivants peuvent être relevés dans la législation relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection:

- La représentation et le placement des mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection internationale ou de la protection temporaire sont régis par la législation en matière de protection de la jeunesse.
- Le retour forcé doit se dérouler dans le respect de la dignité humaine. Le ministre examinera les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis.
- Le ministre prend les mesures nécessaires concernant les conditions de séjour des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire dont on ne saurait raisonnablement, en raison de leur état de santé, s'attendre à ce qu'elles voyagent. Tant que cette situation perdure, ces personnes ne sont pas éloignées.
- Le ministre peut autoriser les familles dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité au pays de bénéficiaire de conditions de séjour permettant aux enfants concernés de terminer la période scolaire en cours.
- Le statut de tolérance est accordé au demandeur débouté dans l'hypothèse où un retour au pays d'origine est matériellement impossible. Les personnes concernées par ce statut ont droit à une aide sociale et peuvent obtenir une autorisation d'occupation temporaire.

➤ Disposition particulière sur la protection des victimes de la traite.

La loi visant à renforcer les mesures contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle est entrée en vigueur le 31 mai 1999. Selon l'Article 3.- 379bis du chapitre VI de la prostitution, de l'exploitation et de la traite des êtres humains, sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 10.001 à 2.000.000 Flux : « Quiconque, pour satisfaire les passions d'autrui, aura embauché, entraîné ou détourné, même avec son consentement, une autre personne en vue de la prostitution ou de la débauche, soit sur le territoire du Grand-Duché, soit dans un pays étranger ».

Si la victime a été embauchée, entraînée ou détournée par fraude ou à l'aide de violences, menaces, abus d'autorité ou tout autre moyen de contrainte, si elle a été effectivement livrée à la prostitution ou à la débauche, ou si l'auteur a abusé de la situation particulièrement vulnérable d'une personne, notamment en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, l'emprisonnement sera d'un an à cinq ans.

Le nouveau projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, intègre des mesures de protection, d'assistance et d'attribution d'un titre de séjour aux victimes de traite, sous condition qu'elles coopèrent avec les autorités chargées de l'enquête ou des poursuites concernant ces infractions.

2 –VISITES SUR LE TERRAIN

Présentation du partenaire local

ASTI (Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés), créée en 1979, revendique une action politique forte en faveur des droits des personnes immigrées sur le territoire du Luxembourg. Au-delà du plaidoyer, plusieurs axes d'actions sont menés :

- Agence interculturelle: manifestations, émissions de radio, service de traduction directe
- Amigo: centre de rencontre pour jeunes à Luxembourg-Eich
- Kannernascht: un foyer de jour - maison relais pour enfants scolarisés à Weimerskirch et Eich
- Travail social communautaire: favorisant les contacts et la proximité entre personnes du quartier vivant des problématiques similaires
- Le centre de Documentation et d'Animation interculturelles (CDAIC): une cellule organisant des activités pédagogiques interculturelles et gérant une bibliothèque
- Guichet d'information: Appui aux démarches des migrants au Luxembourg
- Internet espace 141: un cybercafé public et gratuit à Eich
- Projet FER (Fond Européen pour les Réfugiés) avec des formations (français, alphabétisation).

Chaque année, ASTI fait une visite d'évaluation des centres d'hébergement pour demandeurs d'asiles et déboutés relevant directement du Commissariat du Gouvernement aux Etrangers du Ministère de la Famille. Le rapport de visite fait l'objet d'une réunion de restitution au ministère, lors de ce qu'il est convenu d'appeler désormais le « rendez-vous annuel » avec le ministère. De même, elle s'est présentée à l'aéroport lors de la mise en application des mesures d'éloignement de familles d'étrangers. Elle s'est récemment impliquée dans les visites au centre de rétention administrative de la prison de Schlassig, en ayant décidé de rejoindre le groupe de visiteurs animé par la Caritas.

Déroulement de l'enquête:

Mercredi 30 Mai

- Centre de Rétention à la prison de Shrassig

Contacts

Mr Serge Kollwelter, Président ASTI
Mr Vincent Theis Directeur Tel +352 35 96 21-800 vincent.theis@apsch.etat.lu
Mr Schmit, directeur adjoint,
Mme Corinne Welter et Mme Trixi Weber, assistantes sociales (tel : +352 35 96 21 486)

- Réunion avec collectif des visiteurs du centre de rétention

-

- réunion avec Croix Rouge
- Visite Centre Don Bosco

Nadine Conrardy
Resp du service Migrants et Réfugiés, Cx Rouge+ 352 651 888 181
Mail nadine.conrardy@croix-rouge.lu

- Réunion avec Mme Anna Maria Soric, Caritas, coordinatrice du groupe des visiteurs centre de rétention

-

- Visite Foyer Saint Antoine

Mme Nicole Seuvic, Directrice du Foyer

Jeudi 31 Mai

- | | |
|---|--|
| - Réunion Commissariat du Gouvernement aux étrangers, Ministère de la Famille et de l'Intégration | Mme Martin, directrice générale
Mme Christiane Welter
christiane.welter@fm.etat.lu |
| - Ministère des Affaires Etrangères, | Mr Sylvain Wagner, Direction de l'Immigration Tel : + 352 478 45 45 |
| - Visite du Foyer de demandeurs d'asile de Marienthal | |

Vendredi 1^{er} Juin

Visite du centre de demandeurs d'asile de Weilerbach Mme Jacqueline Malevez, Gérante

D'une manière générale, la mission a bénéficié d'un très bon accueil que ce soit de la part des associations, des représentants des ministères ou encore de la direction de la prison.

Par contre, le programme de réunions et de visites de la prison de Schlassig a du être revu au dernier moment, le directeur de la prison s'étant trompé de semaine dans son agenda pour notre visite. Nous n'avons alors pas pu mener à bien l'ensemble des entretiens prévus, en particulier ceux avec des personnes retenues.

En ce qui concerne les foyers de demandeurs d'asile, qu'ils soient gérés directement par le Ministère de la Famille, ou qu'ils soient gérés par la Croix Rouge, ils bénéficient de très peu de personnel d'encadrement social (voir ci-dessous). Le responsable administratif fait alors également office de personnel d'intervention sociale. Il s'en est suivi une impossibilité d'avoir des entretiens différenciés entre responsables administratifs et travailleurs sociaux, dans la plus part des centres visités.

Choix des lieux visités et des personnes rencontrées:

Il n'existe qu'un seul centre de rétention administrative au Luxembourg qui est en réalité une section de la prison de Schrassig; IL existait un centre d'attente au sein de l'aéroport, le centre AIDA, où étaient réunis et détenus durant 48 à 72 heures, les personnes en procédure d'éloignement. Mais ce centre est maintenant fermé.

Concernant les personnes interrogées à Schrassig, la réunion avec le directeur a eu lieu en présence du directeur adjoint et des assistantes sociales de la prison. Nous avons donc fait le choix d'interroger la coordinatrice du groupe des visiteurs au centre de rétention. Nous avons laissé auprès d'une assistante sociale des questionnaires à remplir avec quelques personnes retenues

Les centres de demandeurs d'asile visités ont été sélectionnés sur la base des critères de sélection pré établis dans la méthodologie. Plus spécifiquement :

- Le Foyer Don Bosco, géré par la Croix Rouge est un centre de premier accueil pour les demandeurs d'asile, avec présence de familles monoparentales et recommandé par le partenaire local. L'orientation est faite par le Ministère de la famille puis les résidents sont ensuite réorientés en fonction de leur situation spécifique.
- Le Foyer d'accueil de Eich, également géré par la Croix rouge, également recommandé par le partenaire, en particulier à cause de la présence de nombreux mineurs non accompagnés. Ces deux centres de la croix Rouge sont gérés par une seule personne, Nadine Conrardy. Celle-ci assure également la permanence sociale au Foyer de Eich. Il n'y a en effet pas d'autre personnel permanent. L'entretien avec le personnel socio-éducatif n'a donc pu être fait. Nadine Conrardy nous a cependant proposé des entretiens avec une jeune femme seule avec enfant et avec une jeune fille mineure.

- Au foyer Don Bosco, un entretien a pu être conduit avec une des éducatrices qui nous a ensuite orienté vers un résident présentant des troubles psychologiques, puis une jeune mère seule avec enfant.
- Le foyer de Mariantal, géré par le Ministère de la Famille, est recommandé par le partenaire du fait de son éloignement de la ville, et de son caractère vétuste. Il n'y a pas de personnel d'encadrement permanent au centre. Seule une assistante sociale passe toutes les 2 à 3 semaines ! L'entretien pour le responsable du centre a donc été fait avec la représentante du Ministère de la famille qui nous accompagnait. L'entretien avec le personnel n'a pu être rempli. Un seul résident a pu être rencontré, personne n'ayant pu organiser notre visite sur place.
- Le Foyer de Weilerbach, aussi géré par le Ministère de la famille, est en fait le centre d'hébergement pour demandeurs d'asile le plus important du Luxembourg, situé loin de la ville, près de la frontière avec l'Allemagne, avec la présence de nombreuses familles avec enfants. Là aussi seul le questionnaire avec la gérante du centre a pu être renseigné. Toutefois nous avons laissé un exemplaire du questionnaire pour le personnel afin qu'une assistante sociale puisse le remplir lors d'un prochain passage. Enfin, la gérante nous a proposé de rencontrer deux mères seules en charge de famille.

Un troisième centre d'hébergement pour demandeurs d'asile, le foyer d'Useldange, avait été intégré dans le programme de visites par le partenaire, mais nous n'avons pas eu le temps de nous y rendre. Par ailleurs, la CARITAS a insisté pour que nous visitions également un des centres qu'elle gère, le foyer Saint Antoine, car y seraient placés en priorité par le Ministère de la famille, les demandeurs d'asile et déboutés dont la situation est particulièrement complexe. Nous y sommes allés, mais sans conduire les entretiens individuels. Nous avons eu une réunion très intéressante avec la directrice et un éducateur spécialisé.

2.1 Synthèse des visites des centres;

A. Le centre de rétention administrative

Il s'agit d'une aile du centre pénitencier, sous la responsabilité du Ministère de la justice, alors que la population qui y est retenue relève du Ministère des Affaires étrangères et des Migrations.

Du fait de la faible capacité et de l'impossibilité d'aménager deux secteurs séparés, seuls des hommes y sont retenus. En Janvier 2006, un incendie a été provoqué volontairement par les personnes retenues, en signe de protestation contre les conditions de détention (surpopulation, régime carcéral inapproprié, isolement, infrastructures dégradées, personnel de surveillance dur...). Cet incendie, qui a causé de nombreux blessés et un mort, a obligé les autorités à faire des travaux de rénovation importants et à revoir les conditions de rétention. En particulier la surpopulation y est dorénavant évitée. La capacité est de 25 places. Depuis le début 2007, 23 personnes y sont détenues en moyenne, avec toutefois des pics jusqu'à 35 personnes. Les visiteurs du collectif réfugiés ont ainsi stoppé momentanément leurs visites en signe de protestation, en début d'année. Par ailleurs le centre rénové, que nous avons pu visiter, est en parfait état, avec en grande majorité de cellules à 1 lit, avec téléviseur/lavabo/toilette. Toutefois, les retenus sont soumis au régime carcéral avec maintien dans les cellules, une promenade de 1 h par jour, et pas de personnel spécifiquement affecté au service....

La durée maximale de détention est de 3 mois. D'après le ministère, 90% des personnes retenues sont effectivement rapatriées. Le fonctionnement et le règlement intérieurs sont définis par instruction ministérielle de 2007.

Il y a peu de personnes en situation de vulnérabilité séjournant dans le centre. Il s'agit essentiellement de personnes en besoin de traitement médical ou de soutien psychologique, qui peuvent bénéficier du service de santé et d'action sociale de la prison ou qui sont transférés si besoin vers des structures hospitalières.

Le « collectif Réfugiés », coordonné par la CARITAS et regroupant les associations et la Croix Rouge actives dans l'aide aux migrants, organise des visites deux fois par semaine depuis Janvier 2007. Ces visites sont l'occasion de créer un temps de détente et d'écoute, de faciliter les contacts avec les avocats, familles, services sociaux, de fournir des informations, d'organiser des activités telles qu'accès à la bibliothèque....Parmi les difficultés mentionnées par le « collectif réfugiés » quant aux conditions des étrangers retenus dans le centre, on peut noter :

- Les difficultés à avoir accès à des avocats de qualité,
- Les problèmes de langue,
- Les difficultés à entrer en contact ou maintenir les contacts avec les familles (avant il fallait un délais de 4 jours pour que les familles obtiennent un droit de visite, aujourd'hui la procédure est simplifiée)
- L'accès aux soins n'est pas satisfaisant. La réponse du centre aux problèmes psychologiques est « médicamenteuse », ce qui est la solution de facilité. De plus, il n'y a souvent pas la possibilité d'avoir l'aide à la traduction durant les consultations médicales
- Il n'y a pas de possibilité de bénéficier de cours pour les adultes ou de possibilité de travail dans le centre de rétention. Seuls ceux qui demandent à être maintenus dans le centre pénitentiaire à la fin de leur peine peuvent en bénéficier, car cela fait partie des activités habituelles de la prison pour les « droits communs »,
- Pas d'option satisfaisante lors de la sortie du centre de rétention. Des personnes sont régulièrement libérées au bout des trois mois réglementaires, puis remises aussitôt en rétention (en particulier les personnes qui ne sont pas acceptées par leur pays d'origine).
- La gestion des fins de peine des étrangers en situation irrégulière est mal gérée, par abus de pouvoir des fonctionnaires du service des Migrations qui ne facilitent pas les retours volontaires ou qui remettent en question des décisions de justice.

▪

D'après la direction de la prison et le collectif réfugiés, plusieurs groupes de personnes requièrent une attention particulière :

- Les personnes en lien et/ou actives avec les réseaux mafieux impliqués dans les trafics en tout genre, qui de ce fait, restent toujours en conflit permanent avec la législation locale et européenne et qui, si elles sont rapatriées, restent prisonnières de ces mêmes réseaux.
- Les victimes des réseaux mafieux impliqués dans les trafics humain (trafic de main d'œuvre, tels que groupe de chinois actuellement en rétention), avec la peur de représailles envers eux même ou envers leur famille restée dans le pays d'origine. Des menaces qui s'exerceraient également envers les personnes qui accepteraient de faire l'interprétariat.
- Les personnes étrangères d'abord privées de liberté (détention préventive ou pénale) suite à un délit ou un crime, et qui en fin de peine, vont être transférées en rétention administrative (actuellement dans la prison de Schrässig, 200 africains d'origines sub-saharienne, condamnés à des peines de prisons devraient par la suite passer en rétention administrative). La situation de ces personnes est particulièrement complexe. Du fait de leur statut d'étrangers en situation irrégulière, amenés à devoir faire l'objet d'une mesure d'éloignement, ils ne peuvent bénéficier des remises de peines généralement accordées à tout condamné, conformément au droit pénal. Le transfert d'information entre Ministère de la justice et MAE est difficile, ne permettant pas d'anticiper les procédures relatives à leur séjour sur le territoire ou à leur éloignement/rapatriement (ce que ne confirme pas le MAE¹²). Le maintien en régime carcéral au-delà de la fin de la peine est alors abusif (considéré comme tel selon décision du tribunal administratif en date du 23 Mai 2007¹³). La mise en œuvre de

¹² Lors de notre entretien, Mr Wagner du MAE nous informe que la collaboration avec le Ministère de la justice est bonne, permettant entre autres d'organiser dès que possible le retour, pour les personnes en demande de libération anticipée

¹³ Audience publique extraordinaire du 23 mai 2007 (résumé)

Recours formé par Monsieur B. contre une décision du ministre des affaires étrangères et de l'immigration en matière de rétention administrative. Cet homme de nationalité S. est retenu au Centre de séjour provisoire pour étranger en situation irrégulière.

Monsieur B. se vit premièrement refuser une demande d'asile et la reconnaissance du statut de réfugié, puis, par un jugement du 28 juin 2006 il est condamné à quinze mois d'emprisonnement à cause de trafic de substances illicites.

Le 23 février 2007, le ministre demande à la République de S., un laissez-passer pour Monsieur B..

En date du 10 mai 2007, le ministre prit un arrêté ordonnant la propagation de la mesure de placement d'une durée de un mois. Par requête, Monsieur B. a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision ministérielle du 10 mai 2007.

la procédure d'éloignement est par ailleurs conditionnée à l'aval par l'ambassade de leur pays d'origine, ambassade qui d'une part se trouve généralement à Bruxelles et d'autre part refuse en général le rapatriement de ressortissants ayant fait l'objet de condamnations pénales. Enfin, le transfert régulier d'ex prisonniers de droit commun vers le centre de rétention administrative entraîne une proximité conflictuelle avec des personnes objets de simple procédure administrative.

Entrevue avec Mr Wagner du MAE

Il nous informe que la construction qu'un nouveau centre de rétention administrative, différencié de la prison, est en projet. Le projet a été validé par le conseil d'état et par la commission des droits de l'homme et a été déposé à la chambre des députés. Cette dernière a demandé qu'y soit joint le « concept d'exploitation » (le projet de loi devait être soumis au parlement avant l'été !).

Il comprendrait 100 places avec 6 unités, ce qui permettrait de mieux prendre en compte les différences ethnico-culturelles, mais aussi de pouvoir y accueillir des femmes, ainsi que des familles avec enfants (dans ce dernier cas la rétention ne devrait pas dépasser 48 à 72 h, juste avant le départ). Les couples devraient également être maintenus ensemble. Par contre il ne devrait pas y avoir de mineurs non accompagnés, conformément aux lois en vigueur.

Les repas, le nettoyage, l'entretien et la surveillance seront sous traités à des firmes privées, sous responsabilité d'un fonctionnaire d'état. Les agents de la firme de surveillance devront suivre une formation spécialisée, pour laquelle le Ministère demande l'avis de JRS sur le contenu. Certaines tâches de nettoyage et de catering pourraient être assurées par les retenus, en échange d'argent. Par ailleurs des cuisines seront installées pour que les retenus puissent cuisiner eux même (occupation et prise en charge des personnes par elles mêmes). Ce système de cuisine est inspiré du modèle de centres visités par le ministère à Frambois en Suisse et à Rotterdam.

Du personnel médical, infirmiers, éducateurs et assistants sociaux y sera affecté. « Par contre pas de personnel psychiatrique car JRS suggère qu'il ne faut pas imposer un psy en particulier ». Du fait de la rétention de femmes et de familles, du personnel féminin sera également présent.

Les visites du collectif Réfugiés seront maintenues, voire généralisées à tous les jours de la semaine. Des salles et des locaux sont prévus pour ces activités.

La question de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite n'a pas été prise en compte dans le projet architectural, mais la loi dit que les personnes à besoins particuliers devraient être retenues dans un « lieu approprié ». Elles ne devraient donc en principe pas être mise dans un centre de rétention.

De même les personnes présentant une maladie chronique ne devraient pas être renvoyées dans leur pays, si elles ne peuvent y recevoir un traitement approprié. Donc elles ne doivent pas se retrouver en centre de rétention ! De manière générale toute personne mise en rétention doit être vue par un médecin dans les 24 H. Le médecin juge si la personne peut ou non être mise en rétention, au vue de sa situation médicale.

B. Les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile de la Croix Rouge

La Croix rouge gère trois centres, dont le centre Dom Bosco qui est en réalité un centre de premier accueil des demandeurs d'asile, qui sont ensuite orientés par le Ministère de la famille vers d'autres centres d'hébergement. Ces centres, comme ceux de la CARITAS bénéficient d'un encadrement social plus conséquent que ceux gérés directement par le Ministère de la Famille, sachant toutefois que cet encadrement reste faible si on considère qu'y sont orientées en priorité les personnes en situation de vulnérabilité. L'équipe socio éducative est complétée par des bénévoles de la Croix Rouge. Le centre Dom Bosco est par ailleurs gardé par une firme privée de sécurité.

L'exécution matérielle va dépendre de la délivrance ou non d'un laissez passer par les autorités du pays d'origine.

Le demandeur conclut au caractère inapproprié du lieu de placement au Centre pour étrangers en situation irrégulière, et il sollicite sa mise en liberté immédiate sinon son placement dans un établissement plus approprié à sa situation personnelle.

Le demandeur insiste sur ce qu'il subirait en régime de quasi détention dans la mesure où il serait placé dans une cellule individuelle 16h/24 puis il critique les autorités luxembourgeoises en ce qu'elles n'ont pas entamé les démarches pour obtenir un laissez-passer en vue de son rapatriement.

Le tribunal administratif ordonne la mise en liberté immédiate de Monsieur B. le 23 mai 2007

Les deux centres visités sont le centre de Eich et le centre Don Bosco. Il s'agit de centres hébergés dans des locaux mis à disposition et réaffectés à l'hébergement des demandeurs d'asile. Le centre Don Bosco, ancienne résidence étudiante située sur le campus universitaire, est jugé en situation d'insalubrité et des parties du centre sont peu à peu fermées pour cause de moisissures. Il est question de la construction d'un nouveau centre.

Le centre de Eich, ancienne maison de retraite est plus accueillant. Il est divisé en petits studios et appartements permettant l'accueil des familles.

C. Les centres du Ministère de la famille

Le Ministère est chargé de l'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile/demande de protection internationale en cours de procédure, des déboutés bénéficiant du statut de tolérance ou encore des illégaux volontaires au retour. Il gère en direct une cinquantaine de centres d'hébergement des demandeurs d'asile installés soit dans des bâtiments publics, soit dans des bâtiments pris en location. Deux de ces centres ont pu être visités.

➤ Le Foyer de demandeurs d'asile de Marienthal :

Situé à une vingtaine de kilomètres de Luxembourg, à la campagne, au milieu d'une forêt, c'était initialement un couvent de la congrégation des « Pères Blancs ». Les annexes sont un centre d'activités pour la jeunesse. Le centre lui-même devrait être démoli. Nous avons pu en effet constater l'état de délabrement du bâtiment, l'insuffisance des équipements au regard des normes en matière de logement collectif. Des négociations sont en cours avec la municipalité pour la construction d'un nouveau centre en « algecos » sur le terrain (ce qui pose problème car le site est classé). Mais sans doute plus que l'insalubrité des lieux, c'est le manque d'encadrement et d'accompagnement social qui est le plus marquant. Une assistante sociale est censée passer toutes les 6 semaines, mais avec des absences rapportées de plus de deux mois. Les seuls personnels permanents du centre sont... ceux de la compagnie privée de sécurité qui assure le gardiennage et la surveillance des entrées et sorties (le centre est fermé à partir de 22 H). Ces personnels ne sont pas formés pour assurer à minima une assistance ponctuelle en cas de nécessité ou d'urgence, et ce malgré ce qui est déclaré par le ministère. La seule formation reçue, au dire du surveillant rencontré, a été une formation sur la gestion des conflits. Ce même gardien nous a relaté le cas d'un de ses collègues ayant eu des relations sexuelles avec une résidente, ce qui a entraîné une vague de protestations parmi les autres résidents. Cela pose, bien sûr, le problème de la déontologie professionnelle de ce personnel vis à vis de résidents en particulière vulnérabilité face à une personne ayant autorité, même s'il s'agissait ici visiblement de relation consentie ! D'une manière générale le recours systématique à une firme privée de sécurité¹⁴ pour les centres de demandeurs d'asile de l'état, si elle a permis d'enrayer les faits d'occupations illégales et de délinquance observés précédemment, a eu comme effet de couper complètement les centres de leurs environnement de proximité. En particulier il a découragé bon nombre de villageois et voisins qui assuraient des actions de solidarité et de soutien aux demandeurs d'asiles, et qui maintenant se voient imposer des tas de procédures pour pouvoir rentrer dans les centres.

➤ Le foyer de Weilerbach :

C'est le plus grand foyer d'hébergement pour demandeurs d'asile du Luxembourg, installé dans une ancienne maison de repos et de retraite, près de la frontière avec l'Allemagne, à une 40 aine de Km de Luxembourg. Si le bâtiment n'offre pas les conditions idéales d'accueil et d'hébergement du public (certaines parties du centre sont complètement condamnées), des travaux de rénovation et d'amélioration sont visiblement régulièrement réalisés. Encore plus que les conditions matérielles, ce qui change radicalement l'impression générale est la présence d'une « maîtresse de maison ». Elle gère le centre, assure une présence permanente, régule l'impact de la présence de la firme de sécurité, coordonne et supervise les interventions des sous traitants (firmes de nettoyage, de restauration...)

¹⁴ Ici, compagnie plus connue pour la sécurité des transferts de fonds que pour la surveillance des personnes

organise le cas échéant des animations pour les enfants et les résidents, se débrouille pour gérer au cas par cas les petits problèmes quotidiens des uns et des autres, déniche des casques pour les enfants qui font du vélo ou récupère de vieilles poussettes pour les jeunes mamans, etc... On peut toutefois ici comme à Marienthal, regretter l'insuffisance de personnel social et/ou éducatif permanent.

2.2 Synthèse des entretiens

A. Entretien avec Mme Martin, Commissaire du Gouvernement aux étrangers (CGE) au Ministère de la famille

Les missions du CGE sont de fournir les services basiques aux demandeurs d'asile, aux étrangers bénéficiant du statut de tolérance et aux candidats volontaires au retour dans leur pays d'origine. Il assure ainsi : L'hébergement, la nourriture, l'habillement, les soins de santé, les transports, l'aide scolaire, les aides à la naissance, et autres aides ponctuelles suivant les besoins. Les demandeurs d'asile reçoivent par ailleurs une allocation mensuelle de 100 €. De plus les demandeurs d'asile et les bénéficiaires du statut de tolérance ont le droit de travailler (autorisation d'occupation temporaire/AOT, renouvelable tous les 6 mois), au bout de 9 mois après le dépôt de la demande d'asile. Le Ministère souscrit une assurance sociale pour les étrangers demandeurs d'asile ou sous statut spécial. L'ouverture des droits se fait à la fin du 3ème mois. Durant les 3 premiers mois, le ministère paye directement les frais de soins.

Il assure par ailleurs la mise en œuvre de l'obligation scolaire pour les mineurs. Les mineurs non accompagnés étaient initialement orientés au centre de Weilerbach puis transféré maintenant systématiquement vers les centres gérés par la Caritas et la Croix Rouge. Les plus jeunes sont placés dans des centres de protection de l'enfance.

L'équipe médico-sociale du ministère gère les personnes fortement traumatisées (surtout des personnes en provenance des Balkans). Ces personnes sont alors orientées vers des psychiatres et des psychologues, avec des traducteurs. Les besoins dans ce domaine sont croissants.

Les foyers sont en général installés dans des infrastructures mises à disposition par le gouvernement, pas forcément adaptées en terme d'accessibilité pour recevoir des personnes handicapées ou des personnes âgées. Le ministère oriente alors ces personnes le mieux qu'il peut. La couverture sociale dont peuvent bénéficier les demandeurs d'asiles inclut l'assurance dépendance. Les personnes handicapées qui le nécessitent sont orientées vers les services et centres spécialisés ou encore les écoles spécialisées. En fait, il y a peu de personnes en situation de vulnérabilité telle que définie par le Parlement Européen. Il est assez aisé de traiter ces cas particuliers.

D'une manière plus générale, il n'y a pas de normes établies en terme d'encadrement de la population cible. Il y a peu de personnel. C'est en fait le personnel du ministère lui-même qui assure l'encadrement social des personnes. Ce personnel est constitué de 2 éducatrices graduées, une infirmière, 3 assistantes d'hygiène sociale, 5 assistantes sociales, qui s'occupent actuellement d'environ 1300 personnes. Il assure principalement des missions d'information, orientation, guidance et interprétariat (4 interprètes font parti du pool permanent du ministère). L'infirmière travaille essentiellement sur des problèmes relevant de la psychiatrie.

Le CGE gère également l'aide au retour volontaire

Il s'agit essentiellement de :

- L'accompagnement administratif (informations, vérification des papiers, aide pour les contacts avec l'ambassade du pays de retour, en particulier aide au transport jusqu'à Bruxelles où sont basées la plupart des ambassades)
- La réservation du billet d'avion
- La coordination avec le MMAE et le service de migration
- L'accompagnement à l'aéroport

- La remise d'une aide financière (1200€ par adulte, à moitié par enfant) et d'une aide pour les bagages

Depuis 2007, 39 dossiers de départ ont été gérés, dont un pour une famille, mais avec 17 renoncations en cours de procédure, ce qui est un phénomène nouveau. Le coût moyen par personne des retours volontaires est de 2.019€. En cas de retour pour des groupes importants, la collaboration du bureau de l'OIM à Bruxelles est sollicitée.

En terme de défaillances, Le CGE note le manque de personnel spécialisé pour le suivi et la prise en charge des personnes qui ont été victimes de tortures. Globalement le gouvernement considère qu'il y a trop de fonctionnaires dans ce ministère pour le nombre de personnes concerné. Il est demandé au CGE de réduire ses équipes, problème que ne rencontrent pas les opérateurs privés tels que la Croix Rouge ou la Caritas.

B. Entretien avec la directrice du foyer Saint Antoine, Caritas

C'est vers ce foyer que sont orientées par le ministère les personnes dont la situation est la plus complexe, selon les dires de la Caritas. Le foyer accueille également les étudiants « sérieux, avec un certain avenir ». Actuellement y sont hébergés : une personne dépressive, une personne dépendante de l'alcool, une personne victime d'un AVC avec une perte d'autonomie importante, un enfant handicapé, un père seul ayant des problèmes de prise en charge de son enfant.

Les demandeurs d'asile ont droit à la même couverture sociale que les nationaux, mais ne peuvent payer la partie restant à leur charge. Par ailleurs ils doivent avancer les frais médicaux et attendre leur remboursement, ce qui est difficile sachant qu'ils ne reçoivent qu'une allocation mensuelle de 100€ (les personnes déboutées du droit d'asile ne reçoivent même pas les 100€ mensuels). La Caritas négocie alors les conditions de paiement avec certains médecins et services de santé. Le CGE peut accorder des fonds de roulement pour certaines personnes ayant des frais importants de santé.

L'orientation vers les services extérieurs ou spécialisés se fait en lien avec l'équipe socio-médico-éducative du ministère. La coordination et l'échange d'information pour un bon suivi des personnes, avec la Caritas sont excellents. Il existe en particulier de très bons contacts avec les écoles.

Les personnes ayant besoin de soins psychiatriques sont orientés vers le psychiatre qui assure des consultations au centre Don Bosco, via l'infirmière du CGE. Par contre le personnel du centre (3 permanents sociaux) ne reçoit aucun étayage et aucun soutien de spécialistes, alors qu'il est souvent confronté à des situations complexes et douloureuses. Un projet de création d'une association en santé mentale des étrangers est en cours de constitution. Cette association permettrait aux professionnels de se rencontrer, et de faire un travail sur les problèmes d'interculturalité et de langues différentes.

Les groupes vulnérables ne bénéficient pas de traitement administratif particulier. Il vaut toutefois mieux les signaler en amont de la décision négative d'asile. Les jeunes, qui sont souvent plus émotifs, ont des difficultés à construire leur argumentaire pour la demande d'asile. D'une manière générale, les groupes vulnérables ont besoin d'être accompagnés dans leurs démarches.

En terme de défaillance, la Caritas relève :

- La complexité du système de sécurité sociale pour les demandeurs d'asile. Le problème de la faible prise en charge des lunettes et des prothèses dentaires, inaccessibles pour les étrangers sans revenus
- Le problème de la langue
- Les problèmes rencontrés pour ouvrir des comptes bancaires pour les demandeurs d'asile
- Le problème du deuil par rapport au pays d'origine et à la famille restée au pays
- Le peu de communautés d'origine étrangères au Luxembourg, qui fait que les nouveaux arrivants se trouvent très isolés

- Le confinement des personnes au Luxembourg, tant que la situation administrative n'est pas résolue.
- Le problème particulier pour permettre aux enfants de participer aux activités et sorties de classes hors du territoire
- Problème également pour obtenir une assurance couvrant les risques liés aux activités sportives.

2.3 Recommandations

➤ **Sur le centre de rétention :**

- Dans l'attente du nouveau centre, un régime différencié de celui de la prison doit être mis en place afin d'assouplir les règles de fonctionnement du centre de rétention actuel (en particulier, le non maintien en cellule, des activités occupationnelles quotidiennes),
- Le processus de législation relatif au nouveau centre ainsi que le démarrage de sa construction doivent être considérés comme des priorités, afin de créer les conditions spécifiques et adaptées aux étrangers en rétention administrative,
- La question des détenus étrangers de droit commun susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'éloignement en fin de peine doit être anticipée le plus tôt possible sur la base d'une coordination à renforcer entre Ministère des Affaires Etrangères et Ministère de la Justice,
- L'accès à l'information des personnes retenues sur leurs droits et autres sujets d'intérêt, doit être amélioré, en améliorant l'accès à une assistance juridique, et en renforçant les mécanismes d'accès à la traduction/interprétariat,
- L'accès aux soins doit être renforcé, s'agissant en particulier des soins psychologiques et/ou psychiatriques.

➤ **Sur les centres de réception pour demandeurs d'asile :**

- L'amélioration de certains bâtiments et infrastructures d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile est une priorité. Tous les centres devraient répondre aux normes nationales d'hygiène et de sécurité applicables aux bâtiments recevant du public,
- Chaque centre doit pouvoir bénéficier de la présence permanente d'un ou de plusieurs travailleurs sociaux (gestionnaire de centre à vocation sociale, assistant social, personnel éducatif et/ou d'animation socio culturelle), selon sa capacité d'accueil. Le système de «maîtresse de maison» tel que celui mis en place au foyer de Weilerbach constitue une bonne alternative. Cette présence permanente doit par ailleurs permettre de réguler les missions et tâches des personnels de sécurité affectés au centre, en particulier en assouplissant les conditions d'entrée des visiteurs et voisins voulant exercer des actions de solidarité et de soutiens aux demandeurs d'asiles résidents,
- De même, le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers et les associations impliquées dans l'aide aux migrants (p.ex. le « collectif Réfugiés », coordonné par la CARITAS) devraient développer des partenariats afin de garantir l'accès des demandeurs d'asile hébergés dans les centres publics, à une aide juridique et administrative neutre durant leur procédures de demande d'asile et de recours : aide au montage des dossiers, accès à des avocats qualifiés sur les questions liées à l'asile... De manière plus large, les associations pourraient également avoir un rôle d'alerte et d'attention particulière à certains demandeurs d'asile en situation difficile, au-delà de ce que peuvent assurer les équipes socio-sanitaires du CGE.

BIBLIOGRAPHIE

CDAIC- Centre de Documentation et d'animation Inter Culturelles, *l'histoire de l'immigration et de l'intégration au Luxembourg*, http://www.cdaic.lu/pdf/Lux_imm.pdf

Chambre des Députés, Session ordinaire 2006-2007, Projet de loi relatif à la construction d'un Centre de Rétention (*Dépôt: le 19.12.2006*)

Gouvernement du Grand-duché de Luxembourg, Ministère de la Famille et de l'intégration Rapport d'activité 2006,

Loi du 24 août 2007 relative à la construction d'un Centre de Rétention

Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

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

Projet de loi (no. 5802) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale

ASTI ; Association d'Aide aux Travailleurs Immigrés <http://www.asti.lu>

Centre de Documentation et d'Animation Inter Culturelles <http://www.cdaic.lu>

Legilux, portail juridique du Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg <http://www.legilux.public.lu>

Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration <http://www.mae.lu>

Ministère de la Famille et de l'Intégration <http://www.fm.etat.lu/>

et

Commissariat du Gouvernement aux étrangers <http://www.cge.etat.lu>