

Transmis en copie pour information

- aux membres de la Commission des Finances et du Budget
- aux membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 7 mars 2007

Projet de loi

relatif à la construction d'un centre de rétention.

Avis du Conseil d'Etat

(6 mars 2007)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 12 décembre 2006, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Travaux publics.

Au texte du projet de loi proprement dit était annexé un exposé des motifs subdivisé en cinq parties intitulées respectivement partie fonctionnelle, partie technique, devis estimatif, fiche financière et plans.

*

Considérations générales

Dans le cadre de la politique commune de lutte contre l'immigration clandestine, les instances communautaires se sont mises d'accord sur des conditions et modalités communes pour assurer l'éloignement de personnes qui ne sont pas susceptibles d'obtenir une permission de séjour, et pour régler leur séjour avant que le retour vers leur pays d'origine puisse s'organiser. Cette politique met en exergue le souci de concevoir ce rapatriement « d'une façon humaine et dans le respect intégral [des] droits fondamentaux [des concernés] et de leur dignité »¹.

A cet effet, la Commission européenne a présenté le 1^{er} septembre 2005 une proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier² qui a pour objectif « de définir des règles communes claires, transparentes et équitables en matière de retour, d'éloignement, de recours à des mesures coercitives, de garde temporaire et de réadmission qui prennent pleinement en compte le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales des intéressés ». C'est le chapitre IV de cette proposition de directive qui traite plus particulièrement de la garde temporaire à des fins d'éloignement des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière. Après avoir explicitement prévu la possibilité d'un placement en garde temporaire des intéressés, les dispositions proposées audit chapitre IV soulignent l'obligation de créer aux fins du placement de ces personnes des conditions d'un traitement humain et digne, respectueuses des droits fondamentaux permettant notamment tout contact utile des

¹ cf. « programme de La Haye adopté le 4 et 5 novembre 2004 par le Conseil européen de Bruxelles.

² cf. document COM (2005) 391 final 2005/0167(COD).

personnes concernées avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille, les autorités consulaires compétentes ainsi qu'avec les organisations internationales et non gouvernementales compétentes. La proposition de directive privilégie le placement « dans des centres de garde temporaires spécialisés » et ne tolère qu'exceptionnellement ce placement dans un établissement pénitentiaire sous la réserve expresse de séparer les intéressés « en permanence [et] physiquement » des prisonniers de droit commun et d'accorder une attention particulière aux « personnes vulnérables » dont notamment les mineurs.

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

En l'absence d'un centre de garde temporaire spécialisé au Luxembourg, les personnes concernées, dont le nombre a évolué dans le passé en moyenne autour de 50 à 60, et qui ont fait ou sont susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'éloignement dans les conditions précitées, sont internées dans le « centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière ». Ce centre est aménagé dans l'enceinte du centre pénitentiaire de Luxembourg où ces personnes partagent les structures avec quelque 650 à 700 détenus.

L'obligation de cohabiter avec des prisonniers de droit commun constitue une atteinte à la dignité de la personne humaine des concernés, parmi lesquels de nombreux demandeurs d'asile à qui l'on peut tout au plus reprocher une volonté défaillante d'accepter une mesure d'éloignement suite au refus d'acceptation de leur demande d'asile. Ce grave problème, que le Conseil d'Etat a déjà soulevé à de multiples reprises (voir notamment avis CE du 6 octobre 1992, Doc. parl. 3666¹, p. 2), vient d'ailleurs d'être dénoncé par la Cour administrative dans un arrêt récent (cf. Cour adm., arrêt du 15 février 2007, 22543C, G. contre ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en matière de rétention administrative). C'est par conséquent à bon escient que la directive en projet dont question ci-avant souligne la nécessité de créer des structures à part pour accueillir ces gens.

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors qu'approuver le projet d'un centre de rétention pour les personnes en situation irrégulière dans notre pays, aménagé sur un site en dehors de l'enceinte pénitentiaire de Sandweiler-Schrassig.

Si le Conseil d'Etat apporte ainsi son soutien au projet immobilier qui permet de loger les personnes retenues à distance du centre pénitentiaire, les questions de l'organisation fonctionnelle du centre et l'encadrement des personnes qui y seront retenues restent par contre entières.

Le concept architectural projeté semble dans les grandes lignes adapté aux exigences d'accueil et d'encadrement des personnes susceptibles d'y être placées tant en ce qui concerne leur séjour proprement dit (logis, restauration, gestion administrative,...) que pour assurer aux occupants des activités professionnelles, sportives, culturelles et sociales ainsi que des contacts avec des personnes venues de l'extérieur (médecins, conseils juridiques, agents consulaires, représentants des organisations non gouvernementales,...). A cet égard, le Conseil d'Etat souligne l'impérieuse nécessité d'un encadrement psychologique et social approprié ainsi que de l'organisation d'activités professionnelles et une scolarité pour les occupants afin d'éviter les problèmes qui ont caractérisé les contraintes inhérentes à la cohabitation dans l'enceinte du centre pénitentiaire des personnes retenues avec la population carcérale et qui ont été documentés de façon dramatique par les faits à la base de l'arrêt de la Cour administrative du 16 mars 2006 (cf. Cour adm., arrêt du 6 mars 2006, 21089C, M. contre le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en matière de rétention administrative).

Or, hormis l'indication sommaire du personnel affecté à l'administration du centre et son coût salarial repris dans la fiche financière, le dossier reste muet sur la question du cadre légal relatif à l'organisation des structures de gestion du centre de rétention.

Le Conseil d'Etat admet qu'il sera saisi en temps opportun d'un projet de loi-cadre du service administratif à mettre en place. Tout en notant que les auteurs du projet de loi prévoient la sous-traitance d'un certain nombre de missions inhérentes à la gestion du centre, tels le nettoyage, la restauration ou encore le gardiennage du site, il se demande pourtant si un effectif de 16 agents suffit pour assurer l'administration du centre et l'encadrement de ses occupants 24 heures sur 24, et 7 jours par semaine. Il estime *a priori* qu'un infirmier et trois éducateurs ne suffisent pas pour assurer l'encadrement psychologique et social d'une population de 50 à 60 personnes aux origines géographiques et ethniques très hétéroclites et qui est susceptible de changer au rythme rapide des arrivées et des départs. Il s'étonne aussi de l'absence de postes de psychologue et d'assistant(e) social(e) parmi l'effectif.

Quant au projet de construction proprement dit, le Conseil d'Etat note que selon le devis établi, le coût est évalué à 11.200.000 euros correspondant à l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} avril 2006 (valeur 625,70).

Ce coût n'englobe pas les éventuels frais d'acquisition du terrain destiné à l'implantation du projet qui sont désormais supportés par un crédit budgétaire à part.

L'autorisation du législateur pour procéder à la réalisation dudit centre de rétention est requise en vertu de l'article 99 de la Constitution, alors que

le montant de la dépense d'investissement en question dépasse le seuil de 7,5 millions d'euros prévu à cet effet par l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Afin de retenir un prix rattaché à une valeur indiciaire aussi récente que possible, le Conseil d'Etat recommande de remplacer le montant de la participation de l'Etat prévu dans le texte gouvernemental par celui qui correspond à la dernière valeur connue de l'indice semestriel des prix de la construction au moment du vote de la loi. Il peut d'ores et déjà marquer son accord avec la modification du texte à intervenir à cet égard.

En ce qui concerne le lieu d'implantation du centre de rétention, le Gouvernement a opté pour un site qui se trouve entre les routes N1 et N1A, à proximité immédiate de l'Aéroport. La parcelle destinée à accueillir le centre est située sur le territoire de la Commune de Sandweiler et fait selon l'exposé des motifs partie de l'aire couverte par le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 17 mai 2006.

En rapprochant les annexes graphiques du projet de loi et les informations contenues dans l'exposé des motifs, d'une part, de la partie graphique et des dispositions réglementaires du plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », d'autre part, le Conseil d'Etat note que le site d'implantation du centre se trouvera dans une zone à bâtiments et équipements publics (cf. légende de l'annexe I), et que cette zone est, selon les explications figurant à l'exposé des motifs, une zone de bâtiments et d'équipements publics d'un à plusieurs étages, identifiée sous le sigle (BEP) au règlement grand-ducal précité du 17 mai 2006. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat peut admettre que la distance utile, pour des raisons de sécurité tenant à la circulation aérienne, qui prévoit à l'article 14, paragraphe 4 de ce règlement l'interdiction de construire à une distance de 300 mètres de l'axe de la piste d'atterrissage, est respectée.

Ce même règlement grand-ducal distingue entre l'aire géographique couverte par le plan d'occupation du sol et la zone d'aéroport (ZA) qui en fait partie intégrante (pour la définition, cf. articles 2, 14 et graphiques faisant l'objet des annexes du règlement grand-ducal du 17 mai 2006). Dans ce contexte, l'article 6 dudit règlement grand-ducal retient, conformément à la possibilité prévue par l'article 27 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, que la mise en valeur des terrains faisant partie de la zone de l'aéroport identifiée dans le règlement grand-ducal peut se faire directement sur base du plan d'occupation du sol et qu'à cet effet l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier usuellement requis n'est pas donnée. Or, l'aire d'implantation du centre de rétention ne fait pas partie de la zone d'aéroport, de sorte que la dérogation de l'article 6 y est sans effet. Et, les auteurs du projet de loi de prévoir à l'article 5, alinéa 2 de la loi en projet une disposition selon laquelle la dérogation précitée serait étendue à la zone de construction du centre.

Le Conseil d'Etat est cependant à se demander s'il est justifié de soustraire l'Etat aux règles légales très récentes sur l'aménagement communal et le développement urbain. Ou bien l'obligation générale d'un

plan d'aménagement particulier, telle que l'a voulue le législateur en 2004 et telle qu'il l'a confirmée lors de la modification de 2005, est d'intérêt général. A ce moment, l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier s'applique tant aux promoteurs privés qu'aux instances publiques appelées à réaliser des constructions immobilières. Ou bien l'intérêt général ne s'étend pas aux constructions publiques. A ce moment, le Conseil d'Etat se demande pourquoi une dérogation générale n'a pas été prévue soit dans la loi initiale du 19 juillet 2004 soit au moment de la modification de celle-ci par celle du 19 juillet 2005 portant modification 1. de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 2. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 3. de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire; 4. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Cette dérogation, si elle avait été considérée comme justifiée en faveur de l'activité publique de construction dans le périmètre couvert par le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », aurait encore pu être prévue en recourant à une procédure contradictoire dans le cadre de l'élaboration du règlement précité du 17 mai 2006. Or, ce n'est qu'à la lumière des contraintes de temps inhérentes au projet de construction du centre de rétention que les auteurs du projet de loi sous avis découvrent la possibilité de faire bénéficier le projet d'une dérogation leur permettant d'échapper aux exigences de droit commun régissant l'élaboration des plans d'aménagement particulier en relation avec toute construction nouvelle d'une certaine envergure.

Au vu des considérations qui précèdent, la préférence du Conseil d'Etat va en tout état de cause dans le sens du maintien de l'Etat dans le giron de l'application des règles légales généralement valables en matière de construction immobilière.

*

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat propose de reprendre le contenu de l'article 4 à l'article 1^{er} qui aura dès lors la teneur suivante:

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

Article 2

Sans observation, sauf qu'il y a lieu d'écrire à la première phrase « indice semestriel des prix de la construction ».

Article 3

Sans observation.

Article 4

Conformément à sa proposition de texte relative à l'article 1^{er}, cet article est à supprimer pour être devenu sans objet.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Il est difficile au Conseil d'Etat de dégager, en relation avec les dimensions du terrain requis pour l'implantation du centre, les concordances entre le texte de loi en projet qui vise la parcelle cadastrale 689/2709 et une partie de la parcelle 685/2731 de la section B des Fermes de la Commune de Sandweiler, d'une part, ainsi que l'extrait du plan cadastral reproduit en annexe I du projet de loi et les références graphiques du plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », d'autre part. S'agit-il de l'intégralité de l'aire apparaissant en couleur bleue sur le plan de l'annexe I? Si tel est le cas, quelle est la part du terrain à construire dans le contexte sous examen qui fait partie du numéro cadastral 685/2731? Par ailleurs, la légende du plan de l'annexe I parle de « zone de bâtiments et d'équipements publics », en omettant la précision figurant dans le règlement grand-ducal précité du 17 mai 2006 et reprise à l'exposé des motifs, comme quoi la zone visée est destinée à accueillir des bâtiments et équipements publics d'un à plusieurs étages. Il y a lieu de préciser dans le sens indiqué la loi en projet et notamment son annexe I (partie graphique et légende) dans la version de texte définitive à soumettre à l'approbation du législateur.

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article sous examen est superfétatoire pour ne faire que rappeler une donnée normative du plan d'occupation du sol précité. Le Conseil d'Etat propose de la supprimer.

Se référant à son observation afférente reprise au titre des considérations générales qui précèdent, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de renoncer au privilège que l'Etat s'accorderait à lui-même par rapport aux promoteurs immobiliers privés, en dispensant le projet du respect des formalités prescrites par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et notamment de l'exigence d'élaborer au préalable un plan d'aménagement particulier de la zone à construire. Il échet par conséquent de supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 mars 2007.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Pierre Mores