



European Migration Network
National Contact Point Luxembourg (LU EMN NCP)

L'utilisation de la rétention et des alternatives à la rétention dans le contexte de la politique d'immigration

1. Introduction

Cette note de synthèse présente les principaux résultats de l'étude réalisée en 2014 par le Point de contact au Luxembourg du European Migration Network sur « L'utilisation de la rétention et des alternatives à la rétention dans le contexte de la politique d'immigration ».

La rétention est une mesure administrative qui restreint la liberté de mouvement d'une personne maintenue dans un lieu fermé, sur ordre d'un Etat membre, dans l'attente de son renvoi du pays. Un ressortissant étranger peut être retenu en vue de son retour, soit pour l'organisation du retour, soit pour garantir l'exécution d'un retour forcé. La décision de placement en rétention est prise dans la plupart des Etats membres par une autorité administrative et non judiciaire, dans la mesure où la rétention administrative ne constitue pas une sanction pénale. Puisqu'il s'agit d'une mesure de privation de la liberté, un cadre légal prévoit plusieurs garanties procédurales, entre autres pour veiller au respect des principes de nécessité et de proportionnalité.

Au niveau européen les deux instruments légaux principaux concernant la rétention sont la directive « retour » (2008/115/CE) relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et la directive « accueil » relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (2003/9/CE) ainsi que la directive de refonte (2013/33/UE) établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

La rétention et les alternatives à la rétention au Luxembourg sont régies par la Loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la Loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, la Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention et le Règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention du Centre de rétention.

2. Qui peut être placé en rétention ?

Le placement en rétention est prévu par la loi de l'immigration pour les catégories suivantes:

- Les demandeurs de protection internationale déboutés ;
- Les demandeurs de différentes catégories d'autorisations de séjour déboutés ;
- Les ressortissants de pays-tiers en situation irrégulière qui se trouvent sur le territoire, mais qui n'ont pas fait une demande de protection internationale.

La loi d'asile prévoit le placement en rétention pour les demandeurs de protection internationale dans les cas suivants :

- La demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée ;
- Le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire ;
- 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 responsable de l'examen de sa demande (règlement « Dublin »).

Les demandeurs de protection internationale déboutés forment une des plus grandes populations parmi les retenus. Au Luxembourg, les personnes placées en rétention - à l'exception des personnes

soumises à une procédure de Dublin - reçoivent une décision de retour soit avant leur placement soit le jour du placement.

Les demandeurs de protection internationale en attente d'une réponse de leur demande sont hébergés, en général, dans des structures d'accueil gérées par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI). Par contre, les personnes qui sollicitent la protection internationale, après avoir été placées au Centre de rétention, continuent à y rester. La loi sur l'immigration permet également de placer en rétention toute personne qui se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg et qui n'a pas déposé une demande de protection internationale, ou des personnes maintenues en zone d'attente de l'aéroport, auxquelles l'entrée au territoire a été refusée et qui n'ont pas pu être éloignées endéans les 48 heures de leur arrivée.

Il existe également plusieurs cas dans lesquels des demandeurs de protection internationale peuvent être placés en rétention conformément à la loi relative au droit d'asile, notamment lorsque ceux-ci sont soumis à une procédure de transfert Dublin, lorsque leur demande est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée, lorsque leur demande a été déposée afin de prévenir leur éloignement alors qu'ils se trouvaient en séjour irrégulier et lorsqu'ils refusent de coopérer avec les autorités pour établir leur identité ou itinéraire de

voyage. Par ailleurs, des ressortissants de pays tiers détenus dans le Centre pénitentiaire de Luxembourg qui ont purgé leur peine sont régulièrement placés en rétention afin d'organiser leur retour. Souvent, l'organisation de la procédure de l'éloignement commence seulement à la fin de leur peine. Ceci mène à une prolongation de la privation de liberté des personnes concernées, compte tenu du fait que la procédure pourrait être initiée avant le transfert au Centre de rétention. Le rapport de l'Ombudsman sur le Centre de rétention indique que dans plusieurs cas les détenus n'ont pas été informés au préalable sur le fait qu'ils seront transférés au Centre de rétention une fois leur peine venue à terme.

La durée de placement des familles accompagnées de mineurs ne peut excéder 72 heures. En pratique, les familles sont souvent retenues 24 heures avant leur départ. La loi sur l'immigration permet de retenir un mineur non-accompagné dans un endroit approprié et adapté aux besoins de son âge. Toutefois, en pratique, la Direction de l'immigration et la direction du Centre de rétention ne considèrent pas que le Centre de rétention soit un endroit approprié pour les mineurs non-accompagnés et les placent dès lors dans des structures d'accueil ouvertes.

La décision de placement en rétention des femmes enceintes est prise au cas par cas. Selon le stade de sa grossesse, une femme enceinte peut être autorisée à accoucher au Luxembourg. Par contre,

l'expulsion peut être exécutée par la suite, puisque le fait de donner naissance à un enfant ne conduit pas à l'obtention d'un titre de séjour. Jusqu'à présent le Centre de rétention n'a pas connu de cas de victimes de tortures, de viol, de la traite des êtres humains ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle. De manière générale, les autorités ne placent pas des personnes vulnérables au Centre de rétention.

Dans la plupart des Etats membres, la rétention de personnes vulnérables, dont notamment les mineurs non-accompagnés, les mineurs accompagnés, les familles avec enfants et les victimes de la traite des êtres humains et de torture, est soit explicitement interdite, soit possible seulement dans des circonstances exceptionnelles. Les mineurs accompagnés ne sont généralement pas séparés de leurs familles, sauf dans quelques Etats membres (BE, CY, DE, FI, LV, SK) où les enfants peuvent être placés, pour des raisons de protection et compte tenu de leur intérêt supérieur et du droit à la vie familiale, dans des structures de garde d'enfants.

Au Luxembourg, les autorités essaient dans la mesure du possible d'éviter de placer en rétention des personnes en provenance de pays non sûrs et de pays dont les autorités diplomatiques refusent systématiquement de coopérer avec les autorités du Luxembourg afin de pouvoir organiser un retour. Les personnes soumises à la procédure de Dublin ne sont

en principe pas retenues avant que l'Etat membre responsable n'ait accepté les personnes concernées et que le retour puisse être organisé.

Les personnes placées en rétention sur base de la loi relative au droit d'asile peuvent être retenues pour une durée maximale de trois mois. Cette décision peut être renouvelée pour une durée de trois mois. Dans un cas de figure – manque de collaboration dans l'établissement de son identité – la durée de rétention peut être prolongée, chaque fois pour une durée de trois mois sans que la durée de rétention ne puisse dépasser 12 mois. La durée maximale de rétention pour une personne retenue sur base de la loi sur l'immigration est d'un mois. La rétention peut être

reconduite trois fois pour la durée d'un mois. Par après, dans un cas de figure – manque de coopération de l'étranger – la durée de la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire. La durée maximale de rétention est alors de six mois.

Dans 9 Etats membres il existe un contrôle judiciaire automatique de la décision de rétention. Le contrôle judiciaire régulier a été considéré comme étant une bonne pratique dans plusieurs Etats membres (EE, FI, LT et NO). Au Portugal, il est interdit de retenir deux fois un ressortissant de pays tiers si celui-ci a déjà été placé dans un centre de rétention pour la durée maximale prévue par la loi.

3. Procédure d'évaluation, critères et motifs de placement en rétention

Il n'existe pas de procédure d'évaluation individuelle spécifique de l'opportunité d'une rétention au Luxembourg. La décision de placement en rétention est prise sur base du dossier administratif de la personne concernée. Bien que la décision doive être motivée si une présomption légale d'un risque de fuite existe, un quasi-automatisme du placement en rétention est appliqué.

En général, les demandeurs de protection internationale déboutés ainsi que les

personnes en séjour irrégulier reçoivent un délai de 30 jours pour quitter volontairement le territoire au moment de la décision de retour, sauf en cas d'urgence dûment motivée. A l'expiration du délai, le Service retours de la Direction de l'immigration vérifie si la personne a effectivement quitté le territoire. Si celle-ci se trouve encore au Luxembourg et refuse de quitter le pays, le Ministre en charge de l'Immigration prendra une décision de placement en rétention.

Si lors d'un contrôle, la police découvre un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, elle contactera la Police des Etrangers du Service de Police Judiciaire qui procédera à l'interrogation de la personne et établira un rapport du procès-verbal. Ce rapport sera alors transféré à la Direction de l'immigration pour que le ministre puisse prendre une décision. La décision ministérielle sera communiquée à la police qui la notifiera à la personne concernée dans une langue qu'elle comprend et lui explique les conditions, les obligations et les droits (dont notamment le droit à l'assistance légale, à un examen médical et le droit de contacter une personne de choix) établis par la loi. Le ressortissant de pays tiers reçoit une copie de la notification (modèle fixe) et une copie de la décision de placement. Toutefois, il n'y a pas d'évaluation pour déterminer si la rétention constitue une mesure appropriée pour la personne concernée. L'objectif du procès-verbal est d'identifier la personne, de vérifier si elle possède des documents de voyage et si elle a commis un crime ou si elle a violé la loi.

Par ailleurs, il n'existe pas de procédure d'évaluation spécifique quant à l'identification de la vulnérabilité d'une personne. Si lors de l'interrogation pour vérifier si une personne se trouve en séjour irrégulier sur le territoire, la police découvre des signes de vulnérabilité, elle informera immédiatement le ministre qui peut décider d'assurer un suivi d'ouvrir une investigation.

Une certaine forme d'évaluation individuelle pour déterminer l'opportunité d'un placement en rétention existe dans tous les Etats membres. Un grand nombre d'Etats membres considèrent la possibilité d'accorder une alternative à la rétention à un ressortissant de pays tiers lors de la procédure d'évaluation. Cependant, le manque d'indicateurs et de critères d'évaluation clairs constitue un défi pour plusieurs Etats membres (dont notamment BE, CY, FR, IE, LT, LU, SI et NO). L'implication de différentes autorités quant à la procédure d'évaluation et la prise de décision de placement a été identifiée comme étant une bonne pratique dans divers Etats membres (BE, CY, CZ, EE, ES et NL).

Les critères principaux de placement en rétention sont le risque de fuite et le fait que la personne évite ou empêche la préparation du retour ou la procédure d'éloignement.

D'autres critères peuvent être le fait que la personne :

- a un comportement dangereux pour la sécurité nationale ou l'ordre public ;
- refuse de quitter le territoire endéans le délai accordé par les autorités ;
- utilise des documents falsifiés ;
- dépose une demande de protection internationale sous une identité ou nationalité différente ;

ou encore

- l'existence d'une requête d'un autre Etat membre pour prendre en charge un demandeur de protection internationale

ou l'accord d'un autre Etat membre de prendre en charge un demandeur de protection internationale ;

- le manque de coopération de missions diplomatiques de pays tiers pour établir l'identité d'une personne ou pour recevoir des documents de voyage.

Ce dernier cas a été considéré par les tribunaux comme base légale pour prolonger une rétention. Par contre, si le manque de coopération persiste, la rétention sera révoquée. Plusieurs acteurs sollicités dans le cadre de cette étude ont noté la nécessité de prendre en considération la faisabilité d'un retour au moment de la décision d'un placement en rétention.

Dans l'Union européenne les motifs les plus courants de placement en rétention sont « le risque de fuite » [25 des 26 Etats membres participant à l'étude] et « l'établissement de l'identité du ressortissant de pays tiers » ainsi que « si la personne évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement » [22 des Etats membres]. D'autres motifs fréquents sont « le danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public », « la non-conformité avec les alternatives à la rétention », « la présentation de documents détruits ou falsifiés » et « des motifs raisonnables de croire que la personne commettra une infraction ».

4. Lieu et conditions de rétention

Le Luxembourg a un seul Centre de rétention qui se trouve près de l'aéroport de Luxembourg. Le Centre de rétention est dirigé par son administration et dépend du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

De plus, l'aéroport possède une zone d'attente où des personnes peuvent être retenues pour une durée maximale de 48 heures. En pratique, la zone d'attente n'a jamais été utilisée jusqu'à présent.

L'Irlande est le seul pays qui n'a pas de centre de rétention et qui retient tous les ressortissants de pays tiers concernés dans des prisons.

En tout, 128 centres de rétention existent dans les 26 Etats membres participant à l'étude. Quelques Etats membres ont des centres de rétention spécialisés comme par exemple la Hongrie qui retient les demandeurs de protection internationale dans des centres de rétention séparés.

Le Centre de rétention près de l'aéroport a ouvert ses portes le 22 août 2011. Depuis lors, les ressortissants de pays tiers sujets à une rétention administrative ne sont plus retenus au Centre pénitentiaire de Luxembourg. Avant, les personnes en séjour irrégulier étaient placées dans une unité spécifique du Centre pénitentiaire.

Cette unité accueillait uniquement des hommes ; les femmes et familles ayant été retenues sur un site (AIDA) près de l'aéroport pour une durée maximale de 72 heures (il y avait rarement des femmes seules).

Le Centre de rétention a une capacité maximale de 88 personnes. Il est divisé en quatre unités, dont deux pour hommes avec une capacité totale de 44 personnes, une pour femmes avec une capacité de 16 personnes et une pour familles avec une capacité de 28 personnes. En principe, il est prévu que la plupart des chambres soient occupées par 2 personnes, mais en pratique, la Direction du Centre de rétention assure que chacun ait sa propre chambre. En général, le Centre de rétention compte entre 25 et 30 de retenus en même temps. Le Centre de rétention n'a jamais atteint sa capacité maximale compte tenu de la division en différentes unités. Ainsi, par exemple, des femmes ne peuvent pas être placées dans une unité pour hommes.

Les retenus sont enfermés dans leur chambre entre 21.30 et 7.00 heures. En journée, ils ont le droit de circuler librement à l'intérieur de leur unité, où il y a notamment une salle commune avec une cuisine. Ils ont le droit de cuisiner des petits plats (pour des raisons d'hygiène des aliments tels que la viande sont interdits). Les retenus ont accès à un espace extérieur sécurisé pendant toute la journée, sauf pendant les heures de repas. Des installations sportives sont également mises à disposition.

Conformément au règlement d'ordre intérieur, les retenus ont le droit de recevoir des visiteurs, librement et sans surveillance, du lundi au samedi entre 8.30 et 11.30 heures et entre 13.30 et 16.30 heures. Pourtant en pratique et selon le guide du retenu, les visites doivent être fixées par rendez-vous (prendre rendez-vous au plus tard la veille de la visite) entre 8.00 et 12.00 heures et entre 13.00 et 18.00 heures du lundi au dimanche. Dans quelques Etats membres il n'y a pas de restriction quant au type de visiteurs (AT, CZ, LU, SE, SI, SK, UK). Cependant, au Luxembourg, si les visiteurs refusent un test de sécurité, l'accès au centre leur est refusé. Les médecins et les avocats sont exemptés de ce test de sécurité. Le nombre maximal d'adultes autorisés par visite est de trois personnes. Plusieurs représentants d'organisations actives dans le domaine de l'encadrement et du soutien aux retenus agréées par le Ministre de l'Immigration et de l'Asile ont accès au Centre de rétention sans préavis sept jours sur sept entre 8.00 et 12.00 heures et entre 13.00 et 18.00 heures.

Les retenus sont autorisés à communiquer librement par courrier, téléphone, fax ou email. Ils n'ont pas le droit d'utiliser leur propre téléphone portable, mais ont accès à cinq téléphones fixes par unité. L'utilisation de téléphones portables est autorisée dans un nombre limité d'Etats membres (BE, EL, FI, MT, PL, SE, SK) et dans quatre Etats membres (BE, FI, PL, SE) les fonctions vidéo doivent être éteintes. Au Luxembourg, les retenus reçoivent 10€ de

crédit par semaine pour faire des appels et peuvent utiliser leur indemnité journalière de 3€ en cas de besoin. Les retenus ont aussi le droit d'utiliser internet pendant 1,5 heures par jour. L'accès internet est autorisé dans quelques Etats membres (EL, FI, HU, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK), mais c'est uniquement en Belgique, au Luxembourg, en Slovénie et en Suède que les retenus ont droit à utiliser le courrier électronique. Aucun message destiné à un retenu n'est lu par le personnel du centre, mais le courrier postal est scanné avant d'être distribué au retenu respectif.

Des cours de français et d'anglais sont offerts aux retenus et des cours d'allemand et de luxembourgeois peuvent être organisés sur demande. Des cours de langue sont offerts aux retenus dans plusieurs Etats membres (BE, EE, HU, LU, PL, SK, UK). Pourtant, des cours dans une langue différente que la langue nationale n'existent qu'en Hongrie et au Luxembourg. Par ailleurs, un certain nombre d'activités de loisirs comme des ateliers artistiques, des activités de cuisine et des jeux de société sont mis à disposition pour les retenus au Luxembourg, ainsi qu'une bibliothèque contenant des livres dans des langues diverses. Chaque retenu a une télévision dans sa chambre. A côté du Luxembourg, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la Lettonie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni offrent également une vaste gamme d'activités.

Lors du placement en rétention, les retenus reçoivent une liste avec des avocats

spécialisés dans la matière. Les retenus sont libres de contacter soit un avocat de la liste soit un avocat de leur choix pour obtenir des conseils et/ou une assistance juridique. Ils ont droit à un recours auprès de la Cour administrative sur base de la loi sur l'immigration. Les retenus reçoivent également une liste avec les organisations actives dans le domaine de l'encadrement et du soutien aux personnes sujettes à des procédures de retour. De plus, ils ont le droit d'informer une personne de leur choix sur leur placement.

Le Centre de rétention a signé une convention avec le Service interprétariat interculturel de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Les traductions peuvent être faites soit par téléphone soit lors de contacts personnels. Au cas où un membre du personnel parle la langue requise, il assure la traduction. Le règlement d'ordre intérieur existe dans 12 langues différentes.

En ce qui concerne les soins médicaux, le Centre de rétention a signé une convention avec le Centre Hospitalier de Luxembourg et le Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique. Chaque retenu est examiné par un médecin dans les premières 24 heures suivant le placement conformément à la Loi portant création et organisation du Centre de rétention. Les retenus ont droit à des soins médicaux dans l'intérêt de leur santé et au traitement indispensable de leurs maladies. Les prestations sont gratuites pour les retenus, mais ils doivent s'inscrire pour obtenir un rendez-vous soit auprès d'un

généraliste, soit auprès d'un psychiatre et si nécessaire le médecin peut transférer le retenu vers un hôpital.

La Loi portant création du Centre de rétention prévoit une unité spécifique pour des personnes ayant un comportement à risque. En pratique, le Centre de rétention comprend deux chambres d'isolement qui peuvent être utilisées pour des mesures de

sécurité afin de calmer une personne (max. 24 heures) ou des mesures de sanction (max. 5 jours, attestation d'un médecin nécessaire pour prouver que la personne est apte à un isolement). Le personnel du centre essaie de mélanger des personnes ayant un comportement à risque avec d'autres personnes dans les unités et n'a que rarement recours à des mesures de sécurité ou de sanction.

5. Alternatives à la rétention

Au Luxembourg la seule alternative à la rétention est l'assignation à résidence. Conformément à l'article 125 de la loi sur l'immigration le ministre peut prendre une décision d'assignation à résidence à l'encontre d'une personne qui peut être placée en rétention selon l'article 120 de cette même loi, et pour laquelle l'exécution de l'obligation de quitter le territoire a été reportée pour des motifs techniques et qui peut présenter des garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de fuite. La décision peut être prise pour une durée maximale de six mois et doit être notifiée. La personne a l'obligation de résider dans des lieux spécifiés par le ministre et doit se présenter personnellement à la Direction de l'immigration en cas de convocation du ministre. De plus, les documents de voyages de la personne sont retenus. La décision est reportée si la personne ne remplit pas les conditions spécifiées par le

ministre ou dans le cas d'un risque de fuite. La personne n'est pas obligée de rester au lieu assigné pendant toute la journée, mais seulement pendant des horaires fixes lors desquels des contrôles peuvent avoir lieu. Même si le cadre légal pour cette alternative existe, il n'y a pas de règlement grand-ducal qui définit la procédure exacte.

Par ailleurs, le recours à cette alternative se heurte notamment au fait que le risque de fuite est élevé. Etant donné la taille du pays, il devient improbable de retrouver une personne qui s'est enfuie, surtout si elle franchit une frontière."

La Commission Consultative des Droits de l'Homme considère que la rétention devrait être une mesure de dernier ressort, qui devrait seulement être appliquée au cas où d'autres mesures moins coercitives s'avèrent inefficaces. Toutefois, la rétention demeure la mesure la plus

courante au Luxembourg. L'alternative à la rétention n'a été accordée que très rarement, comme la personne concernée doit avoir une adresse fixe et qu'il lui est difficile de garantir qu'il n'y a pas de risque de fuite. Dans la plupart des cas la personne n'a pas de documents d'identité,

de voyage ou de résidence valable, ce qui mène à un placement quasi-automatique en rétention. Il en est de même pour la Belgique qui a également rapporté que certaines catégories de ressortissants de pays tiers sont quasi-automatiquement placées en rétention.

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre total de ressortissants de pays tiers en rétention au Luxembourg	177	200	207	305	243
Nombre total de ressortissants de pays tiers en alternative à la rétention au Luxembourg	Pas applicable	Pas applicable	1	0	2

La plupart des Etats membres disposent d'alternatives à la rétention à l'exception de la Malte qui n'en a pas et de la Grèce où des alternatives sont prévues par la loi, mais ne sont pas appliquées en pratique. Tous les Etats membres prennent la décision d'accorder une alternative à la rétention au cas par cas. Les alternatives les plus utilisées sont :

- l'obligation de déclaration, par exemple à la police ou à des autorités en charge de l'immigration de manière régulière (23 Etats membres)
- l'obligation de résidence, par exemple à une adresse spécifique (18 Etats membres)
- l'obligation de remettre un passeport

ou un document de voyage (15 Etats membres)

- la libération sous caution, avec ou sans garants (13 Etats membres)
- la surveillance électronique, par exemple par le port d'un bracelet électronique (4 Etats membres)
- la nécessité d'un garant (4 Etats membres)

En Autriche, des ONG peuvent avoir un rôle actif dans le cadre de l'utilisation des alternatives à la rétention. Une alternative est l'assignation à résidence dans un Centre à Vienne (« Zinnergasse ») géré par une ONG (« Verein menschen.leben »). Les

ressortissants de pays tiers doivent se présenter quotidiennement à un agent de la police locale qui est présent au Centre. Cette mesure combine deux alternatives à la rétention (obligation de résidence et obligation de déclaration à la police) et entraîne une étroite coopération entre l'ONG et les autorités étatiques.

En Allemagne (uniquement dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie) et au Royaume-Uni des ressortissants de pays tiers peuvent être pris en charge par un « care worker » (en Allemagne, p. ex. : des assistants sociaux, des aumôniers et des spécialistes en soins psychosociaux). Au Royaume-Uni, la personne doit pourtant respecter les restrictions qui lui sont imposées (p.ex. contact avec le Ministère de l'Intérieur).

Au Luxembourg le programme gouvernemental prévoit l'installation d'une « maison retour », une structure ouverte

destinée à héberger des familles en attente de leur retour.

Les Etats membres qui ont accordé le plus d'alternatives à la rétention en 2013 sont la France (1.258), l'Autriche (771), la Belgique (590) et la Suède (405). Les Etats membres qui ont placé le plus grand nombre de ressortissants de pays tiers en rétention en 2013 sont la France (38.266), l'Espagne (9.020), la Hongrie (6.496) et la Bulgarie (6.303). L'Autriche a retenu 4.171 personnes, la Belgique 6.285 et la Suède 2.893. Il existe une tendance générale à placer plus de personnes en rétention que de recourir à une alternative à la rétention. Les données statistiques montrent cependant qu'entre 2009 et 2013 le nombre total de ressortissants de pays tiers en rétention a baissé d'environ 5% par année (de 116.401 en 2009 à 92.575 en 2013).

6. Quelle est l'incidence de la rétention et des alternatives à la rétention sur l'efficacité du retour et des procédures de la protection internationale ?

L'efficacité de la rétention et des alternatives à la rétention est difficile à déterminer en raison d'un manque d'évaluation et d'études à ce sujet. Cependant, la Médiateure du Grand-Duché de Luxembourg a publié le Rapport du contrôleur externe relatif au Centre

de rétention en 2014. Dans ce rapport la Médiateure présente une analyse de conformité de la législation nationale avec les normes internationales et donne des recommandations basées sur une inspection sur place des modalités et des conditions du Centre de rétention.

Le fait qu'au niveau européen très peu de statistiques ont pu être fournies et que les Etats membres ont des formes et des alternatives de rétention différentes, complique la mesure de l'efficacité et réduit fortement la comparabilité internationale. Toutefois, certains points peuvent être mis en évidence:

- L'incidence de la rétention et des alternatives à la rétention pour arriver et exécuter de manière diligente et juste une décision de retour peut être considérée comme plutôt insignifiante.

D'autres facteurs tels que la possession de documents de voyages valables jouent un rôle beaucoup plus important.

- Le recours à une alternative à la rétention semble souvent être moins cher que le placement en rétention – certaines alternatives n'entraînent aucun coût.
- Le risque de fuite est plus élevé dans le cas des alternatives à la rétention que dans le cas de la rétention.
- Il est plus probable qu'une personne en rétention soit victime d'une violation de ses droits fondamentaux.

7. Conclusion

La rétention est une mesure fortement controversée puisqu'elle implique une privation de liberté de personnes qui n'ont pas commis de crime. Au Luxembourg, il existe un certain quasi-automatisme concernant le placement en rétention dès qu'un risque de fuite peut être constaté. La décision de placement est basée uniquement sur le dossier de la personne concernée et il n'y a pas de procédure d'évaluation individuelle détaillée. Les motifs les plus courants justifiant un placement en rétention sont le risque de fuite et le fait que la personne évite ou empêche la préparation de son retour ou de la procédure d'éloignement.

La seule alternative qui existe au Luxembourg est l'assignation à résidence, qui, cependant, n'est appliquée que rarement. En Europe, la tendance est également de placer une personne en rétention plutôt que d'opter pour une alternative à la rétention, même si le nombre de personnes placées en rétention a diminué au cours des dernières années. Au Luxembourg, des discussions portant sur la création d'autres alternatives ont été entamées et le gouvernement a prévu l'établissement une « maison retour » ; une structure d'accueil ouverte pour des familles qui ont obtenu une décision de retour.

Toutes les informations, y compris les statistiques, dans cette note de synthèse sont tirées de l'étude « L'usage de la rétention et des alternatives à la rétention dans le contexte de la politique d'immigration » qui est accessible en anglais sur le lien suivant : <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/use-detention-and-alternatives-detention-context-immigration-policies>

ainsi que du rapport synthétique de la Commission européenne qui est accessible en anglais sur le lien suivant :

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

Pour toutes autres informations, études et rapports politiques sur les migrations et l'asile, veuillez consulter notre site internet : www.emnluxembourg.lu ou celui de la Commission européenne : www.emn.europa.eu

- I La Norvège, même si elle n'est pas un Etat membre de l'Union européenne, est incluse parce qu'elle participe au European Migration Network.
- II La Cour administrative dans sa décision n° 35638C du 30 décembre 2014 a établi quelques précisions sur l'application de l'assignation à résidence par rapport à l'article 28 règlement n° 604/2013/UE.

Publiés :

- **InForm** – Profils individuels et trajectoires migratoires des travailleurs frontaliers ressortissants de pays tiers
- **InForm** – Attirer les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés et qualifiés
- **InForm** – L'organisation des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile
- **InForm** – Accès des ressortissants de pays tiers à la sécurité sociale : politique et pratique au Luxembourg
- **InForm** – Les bonnes pratiques en matière de retour et de réintégration des migrants en séjour irrégulier : la politique des interdictions d'entrée des Etats membres et l'utilisation des accords de réadmission entre Etats membres et pays tiers

Prochaines publications :

- **InForm** – Politiques, pratiques et données sur les mineurs non-accompagnés
- **Rapport politique** sur les migrations et l'asile 2014

Le Réseau européen des migrations, créé par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objet de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables sur la migration et l'asile aux institutions européennes, aux autorités et institutions des États membres et au grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.

Contact : emn@uni.lu

Trouvez-nous sur 

Plus d'informations : www.emnluxembourg.lu



Co-financé par l'Union européenne



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de l'Immigration



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille, de l'intégration
et à la Grande Région

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration



SAVOIR POUR AGIR

