

RECOMMANDATION N°52

MISE EN PLACE D'UN CONTRÔLE EXTERNE DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT POUR DEMANDEURS ET BÉNÉFICIAIRES DE PROTECTION INTERNATIONALE

La médiatrice est confrontée à un nombre croissant de réclamations introduites par des demandeurs et des bénéficiaires de protection internationale. Ces réclamations concernent notamment la légalité du séjour, et les conditions matérielles de séjour dans les infrastructures destinées à l'accueil et à l'hébergement de ces personnes.

La médiatrice a visité 16 infrastructures destinées à l'accueil et à l'hébergement de demandeurs de protection internationale, voire de bénéficiaires de protection internationale parmi la centaine qui existent sur le territoire national. Toutes ces infrastructures dépendent de l'OLAI au niveau du placement des pensionnaires et sont gérées par des ONG ou d'autres gestionnaires locaux.

La médiatrice retient de ces visites que dans certaines institutions l'état des sanitaires était vétuste, en état de chantier, hors d'état de fonctionner et/ou non adapté à la capacité d'accueil de l'infrastructure concernée. Les sanitaires des institutions visitées étaient souvent collectifs, ce qui ne contribue guère à garantir aux pensionnaires un minimum d'intimité.

Si certains foyers disposent de cuisines équipées en état de fonctionnement, d'autres foyers n'offrent que peu ou pas de possibilités pour préparer des repas chauds.

A cause du nombre élevé de réfugiés auquel le Luxembourg fait actuellement face, les infrastructures d'accueil et d'hébergement seraient surpeuplées. La médiatrice a pu constater que des familles de 4 à 6 personnes vivent sur une superficie nettement trop réduite. Dans certains foyers la pénurie est telle que deux familles se partagent une seule pièce, partagée en deux par un rideau.

Les intervenants dans le domaine soulignent qu'il est fréquent que des réfugiés et surtout des enfants souffrent de troubles psychologiques demandant une prise en charge spécialisée et précoce.

Dans certains foyers les normes de sécurité les plus élémentaires ne sont pas respectées, de sorte que des accidents potentiellement dangereux comme des chutes de plusieurs étages par manque de balustrades adaptées se sont déjà produits.

Suite à la visite de seulement 16 foyers, la médiatrice pourrait continuer encore longtemps cette liste de failles et dysfonctionnements.

Ces constats doivent interpeller et motiver les acteurs à démultiplier les efforts déjà menés en vue d'améliorer la situation des personnes qui étaient contraintes de fuir la violence et le danger sévissant dans leurs pays d'origine dans l'espoir de trouver un refuge digne et sûr chez nous.

Les réfugiés accueillis dans de telles infrastructures comptent parmi la catégorie de personnes dites vulnérables selon les critères et standards juridiques internationaux, notamment relatifs aux droits de l'Homme.

Il est évident que la grande multiplicité de foyers et de gestionnaires n'est guère propice à la mise en place de procédures universellement applicables et appliquées afin de garantir au mieux un traitement identique à chaque demandeur de protection.

Actuellement, la grande diversité de foyers et de gestionnaires, éparpillés dans tout le pays empêche de procéder à une appréciation globale de la situation. Il existe des foyers dont la structure et les prestations sont très appréciables et ne donnent lieu à aucune critique, voire même à des félicitations, tout comme il en existe qui offrent des conditions de vie et de séjour inacceptables.

La médiatrice est d'avis qu'une analyse et évaluation de la situation des réfugiés dans l'ensemble des foyers est subordonnée à la mise en place de critères et de procédures réalistes et réalisables déterminant les conditions minimales concernant le séjour de ces personnes. Cet outil de gestion devra par la suite demeurer dans un processus d'adaptation constante aux besoins et aux réalités du terrain, toujours changeantes pour garder son efficacité et son efficience.

Dans un premier temps, une analyse approfondie des infrastructures et des procédures de toutes les institutions concernées et de leur conformité avec les normes internationales et avec le droit interne devrait être réalisée pour dégager des lignes directrices communes, de standards minima et de procédures d'application générale à mettre en place.

Ensuite, un suivi régulier devrait garantir l'adaptation permanente des procédures à la réalité du terrain.

Ces contrôles doivent être effectués par une instance neutre et indépendante du pouvoir exécutif disposant des compétences et de la crédibilité nécessaires à l'accomplissement de cette charge.

La médiatrice se réfère en la matière à la loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions.

Cette loi a mis en place le Service du contrôle externe des lieux privés de liberté qui doit veiller au respect des normes internationales et de droit interne en matière des droits de l'homme partout sur le territoire national où des personnes se trouvent privées de liberté. Le protocole facultatif détermine en outre les compétences, droits et obligations des agents effectuant ce contrôle.

Actuellement, ce service est assuré par deux agents de la carrière A1. En raison de la taille du service, le législateur n'a pas voulu créer une administration à part, mais a plutôt cherché à intégrer ce service dans une institution déjà existante offrant les garanties de neutralité et d'indépendance nécessaires. Comme la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur définit des droits et obligations très importantes en matière d'enquête, d'indépendance institutionnelle et de neutralité stricte, le service de contrôle a été rattaché à l'institution du médiateur.

Le service qui poursuit une finalité préventive et dissuasive par des visites régulières a au fil des 6 années de son existence pu accumuler une solide expérience pratique, une connaissance approfondie des normes internationales et de droit interne, de même que des connaissances techniques relevant de la logistique et des infrastructures. Il est à rappeler que ce service assure d'ores-et-déjà le contrôle externe du Centre de rétention.

Pour la médiatrice, il ne fait aucun doute qu'un système de contrôle externe, neutre et impartial des infrastructures d'accueil et d'hébergement des demandeurs voire des bénéficiaires de protection internationale s'impose pour veiller au respect des standards minima prévus par les normes internationales.

La médiatrice estime également que l'Etat devrait aussi veiller aux conditions de vie d'autres personnes vulnérables, temporairement ou définitivement incapables de décider de leur vie d'une manière autonome pour des raisons diverses et variées.

Il faut en effet comprendre la notion de privation de liberté au sens le plus large, comme le souligne également le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture (SPT). Ainsi, n'est pas seulement privée de liberté la personne qui se trouve enfermée dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi les personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique. Une personne qui vit en maison de soins dans un stade avancé de dépendance n'est pas contrainte d'y rester en raison d'une décision d'une autorité y habilitée mais y est obligée par les nécessités posées par l'invalidité de la personne. Or, ceci est assimilable à un séjour forcé qui devrait également faire l'objet d'un contrôle externe.

La médiatrice souligne que ces personnes, si elles ne disposent pas de l'appui de leur famille ou de proches, sont totalement livrées à l'institution qui les accueille.

Ces considérations sont déjà beaucoup plus évoluées dans certains pays d'Europe qui disposent de tels organismes de contrôle externes appelées à surveiller les conditions de vie des personnes vulnérables en privation de liberté par l'absence de choix.

Dans le respect des conclusions du SPT, la médiatrice recommande dès lors à la Chambre des Députés de se prononcer, au travers d'un vote, sur l'interprétation de la notion de privation de liberté prévue par la loi précitée du 11 avril 2010.

La médiatrice recommande à la Chambre des Députés d'interpréter cette notion dans son acception la plus large, de sorte qu'elle s'applique non seulement aux personnes qui se trouvent enfermées dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi aux personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique.