

N° 8521

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

portant modification de 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

* * *

Document de dépôt

Dépôt: (Monsieur Dan Biancalana, Député): 1.4.2025

*

EXPOSE DES MOTIFS

La présente proposition de loi vise à apporter les modifications nécessaires afin de permettre au mécanisme national de prévention (ci-après « MNP ») d'exercer efficacement les missions qui lui sont confiées par 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 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 (ci-après « loi CELPL »). Cette réforme vise ainsi à mieux répondre aux réalités du terrain.

Depuis sa création en 2010, le contrôleur externe des lieux privatifs de liberté (ci-après « CELPL ») se heurte régulièrement à des objections remettant en cause la légitimité de ses interventions dans certains établissements. Si certaines réticences ont pu être levées, notamment en ce qui concerne l'accès aux établissements psychiatriques pour enfants et adolescents, d'autres subsistent.

La loi précitée du 11 avril 2010 ne précise ni les lieux relevant du champ de compétence du mécanisme national de prévention (ci-après « MNP ») ni les critères permettant d'y exercer un contrôle. Il est donc nécessaire de se référer à l'article 4 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après « l'OPCAT ») et à sa définition de la privation de liberté.

L'Ombudsman est un fervent défenseur d'une telle réforme afin d'améliorer la situation des personnes placées sans décision judiciaire dans des lieux privatifs de liberté privés, c'est-à-dire des institutions où la privation de liberté est *de facto* avérée. À cela s'ajoute la recommandation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après « CPT »), qui, dans son rapport de 2023¹, préconise l'extension des compétences du CELPL afin d'inclure le contrôle de telles entités.

Ces structures incluent, sans que cette liste soit exhaustive, les maisons de retraite, les maisons de soins, les foyers pour personnes en situation de handicap, l'ensemble des foyers pour enfants, ainsi que les foyers d'accueil et de dépannage pour enfants. L'élargissement des compétences du CELPL aux

¹ <https://rm.coe.int/1680ac59f5>, point C.10.

privations de liberté *de facto* ferait également en sorte d'inclure tous les patients en milieu psychiatrique dans le champ de compétence du CELPL et non seulement ceux qui y sont placés par le juge.

Outre l'élargissement des compétences du contrôleur externe, le présent texte prévoit également une immunité pour le personnel intervenant sur le terrain.

Droit comparé :

Dans les pays voisins, l'interprétation des législations respectives est plus large qu'au Luxembourg. Ainsi, les textes nationaux, notamment en Allemagne², permettent à l'autorité nationale de contrôle (*Nationale Stelle zur Verhütung von Folter*³) d'effectuer des inspections dans les lieux privés de liberté afin de prévenir les actes de torture, de signaler d'éventuels abus et de formuler des recommandations d'amélioration⁴.

La notion de « lieux privés de liberté » y est interprétée de manière plus large que dans la législation luxembourgeoise, englobant également les établissements où des personnes sont privées de liberté sans placement judiciaire ou en vertu d'un placement forcé non judiciaire.

À noter que ni la Belgique ni la France n'ont prévu de mécanisme de contrôle pour les lieux privés de liberté accueillant des personnes privées de liberté sans décision judiciaire.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. L'article 3 de 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 est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1^{er} devient le paragraphe 1^{er} ;

2° À la suite du paragraphe 1^{er} sont insérés des paragraphes 2 et 3 nouveaux, libellés comme suit :

« (2) Pour qu'il y ait privation de liberté, la personne doit être placée sur base d'un placement judiciaire ou administratif ou émanant de toute autre autorité publique dans un établissement public ou privé dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré.

(3) Le mécanisme national de prévention exerce sa mission également dans tous les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté de facto.

Pour qu'une personne soit privée de liberté de facto, la personne doit se trouver dans un établissement public ou privé, dont ils sont dans l'impossibilité matérielle de sortir, sans qu'il n'y ait une décision judiciaire, administrative ou de toute autre autorité publique à la base de son séjour dans cet établissement. ».

Art. 2. L'article 4 de la même loi est modifié comme suit :

1° À la suite du paragraphe 3, il est inséré un paragraphe 3bis nouveau, libellé comme suit :

« (3bis) Le personnel du médiateur intervenant ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet dans l'exercice de ses fonctions. » ;

2° Au paragraphe 4, la notion de « détention » est remplacée par celle de « séjour ».

Art. 3. L'article 5 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 5.

Le médiateur peut demander, par écrit ou oralement, à tout service et à toute personne privée susceptible de lui donner des informations pertinentes à la réalisation de sa mission, tous les

2 Zustimmungsgesetz vom 26. August 2008 (BGBl. II 2008, Nr. 23);

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl208023.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl208023.pdf%27%5D__1739348342311

3 Jahresbericht 2023, Berichtszeitraum 1. Januar 2023 – 31. Dezember 2023, Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, 2024.

4 Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 (Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277).

renseignements qu'il juge nécessaires. Le service et la personne visés sont obligés de remettre au médiateur dans les délais fixés par celui-ci toutes les informations réclamées. Les membres du Gouvernement et toutes autres autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur. Ils doivent autoriser tous les intervenants placés sous leur autorité à répondre aux questions du médiateur. Le caractère secret ou confidentiel des pièces et des données dont il demande la communication ne peut pas lui être opposé. ».

Art. 4. L'article 7 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 7.

Le mécanisme national de prévention établit à l'issue de chaque contrôle exercé dans le cadre de sa mission définie aux articles 3 et 4 un rapport contenant ses constats. Ce rapport est communiqué aux autorités compétentes qui peuvent faire valoir leurs observations par écrit. Le MNP peut émettre des avis, formuler des recommandations et présenter les propositions prévues à l'article 19 du Protocole. ».

Art. 5. La même loi est complétée par un article 8 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 8.

Le MNP assure une permanence vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept pour être informé des incidents indésirables se produisant dans un lieu tombant dans son champ de compétence.

Il décide souverainement des suites qu'il désire y réserver. ».

*

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad Article 1^{er}.

Cet article vise à modifier l'article 3 de la loi CELPL afin d'élargir l'interprétation du mandat du CELPL et de lui accorder le droit de visiter les institutions où il existe une privation de liberté *de facto*, notamment les maisons de retraite, les maisons de soins, les foyers pour personnes en situation de handicap, l'ensemble des foyers pour enfants, ainsi que les foyers d'accueil et de dépannage pour enfants.

À ce jour, les interventions du CELPL ne s'y déroulent pas, ces institutions semblant être exclues par la définition de l'OPCAT, donnée à l'article 4, paragraphe 2. :

« 2. Aux fins du présent Protocole, on entend par privation de liberté toute forme de détention ou d'emprisonnement, ou le placement d'une personne dans un établissement public ou privé de surveillance dont elle n'est **pas autorisée à sortir à son gré, ordonné par une autorité judiciaire ou administrative ou toute autre autorité publique.** ».

Dans ces établissements, les personnes auraient, du moins théoriquement, la possibilité d'en sortir comme elle ne se trouvent pas sous contrainte légale, en l'absence d'ordonnance émanant d'une autorité judiciaire, administrative ou publique.

Toutefois, en pratique, de nombreuses personnes subissent ce qui peut être qualifié de privation de liberté *de facto*. Elles peuvent s'y retrouver à la suite de leur propre choix, mais sont confrontées à des restrictions et limitations de leur liberté, sans être légalement retenues dans ces établissements.

Il convient notamment de penser aux personnes âgées vivant en maison de retraite ou en maison de soins, aux personnes en situation de handicap hébergées dans des foyers spécialisés, aux patients hospitalisés, aux enfants placés dans diverses structures d'accueil, ainsi qu'à toutes les personnes qui ne sont pas ou plus en mesure d'exprimer leur volonté. Bien qu'elles ne soient pas retenues sous contrainte légale, elles se trouvent en pratique dans une situation de vulnérabilité accrue, sans réelle alternative et souvent sans moyen efficace d'exprimer leurs besoins et leurs droits.

Afin d'assurer une conformité avec les recommandations de l'OPCAT et d'améliorer la situation des personnes placées dans des lieux de privation de liberté *de facto*, l'extension de l'interprétation du mandat du CELPL, telle que présentée ci-dessus, s'avère nécessaire.

Ad Article 2.

Le remplacement de la notion de « détention » par celle de « séjour » s'inscrit dans une approche visant à élargir l'interprétation du mandat du CELPL, afin d'inclure les lieux où les personnes ne sont pas détenues au sens strict, mais séjournent sous une limitation de leur liberté.

En outre, il est proposé de prévoir une immunité indispensable pour le personnel du Médiateur afin qu'il puisse exercer ses fonctions de manière indépendante. Le texte proposé s'inspire des recommandations formulées⁵ par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

Ad Article 3.

La possibilité de solliciter des informations uniquement auprès des services soumis au contrôle ne répond pas aux exigences de la mission confiée au mécanisme national de prévention. Dans certains cas, il est nécessaire de pouvoir demander directement des informations à d'autres instances, telles que les autorités judiciaires.

Le fonctionnement actuel, qui impose de passer par le service contrôlé, lequel doit ensuite requérir les informations auprès de l'instance détentrice des données sollicitées, constitue un obstacle ralentissant l'accomplissement du travail du MNP.

Par ailleurs, le MNP pourrait également recueillir des informations précieuses auprès des membres de la famille d'une personne privée de liberté. Or, ces données ne sont actuellement pas accessibles, bien que le MNP ait déjà été confronté à des demandes de proches souhaitant s'exprimer.

Ad Article 4.

Les rapports de visite rédigés constituent une véritable plus-value par rapport à la rédaction d'un rapport annuel, notamment en raison de leur régularité et de leur fréquence accrues. Toutefois, ces rapports devraient devenir obligatoires et ne pas rester une simple faculté.

Il serait également opportun de prévoir un délai de réponse ou de prise de position pour les services concernés par les recommandations du MNP, afin d'assurer un suivi efficace de celles-ci et, le cas échéant, de leur mise en œuvre.

Ad Article 5.

Les agents du CELPL assurent actuellement vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept un service de garde sur base « volontaire ». Il serait opportun d'inscrire cette permanence de manière explicite dans la loi CELPL.

*

FICHE FINANCIERE

(Article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget,
la comptabilité et la trésorerie de l'État)

La présente proposition de loi ne comporte pas de dispositions susceptibles de grever le budget de l'État.

*

⁵ PRÉVENIR LA TORTURE UN GUIDE PRATIQUE- Le rôle des mécanismes nationaux de prévention, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), New York et Genève, 2021, p.19.

VERSION CONSOLIDÉE

TEXTE COORDONNÉ DE 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.

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 17 mars 2010 et celle du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}.

(1) Est approuvé le 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, dénommé ci-après « le Protocole ».

(2) Pour qu'il y ait privation de liberté, la personne doit être placée sur base d'un placement judiciaire ou administratif ou émanant de toute autre autorité publique dans un établissement public ou privé dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré.

(3) Le mécanisme national de prévention exerce sa mission également dans tous les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté de facto.

Pour qu'une personne soit privée de liberté de facto, la personne doit se trouver dans un établissement public ou privé, dont ils sont dans l'impossibilité matérielle de sortir, sans qu'il n'y ait une décision judiciaire, administrative ou de toute autre autorité publique à la base de son séjour dans cet établissement.

Art.2.

Le médiateur est désigné comme mécanisme national de prévention au sens de l'article 3 du Protocole.

Art.3.

Dans le cadre de ses compétences prévues à l'article 2, le médiateur a pour mission d'assurer le contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté. En cette qualité, il lui appartient de contrôler et d'évaluer, sur le territoire national, ces mêmes lieux.

Art.4.

(1) Le contrôle visé à l'article 3 est exercé notamment par des visites sur place dont les dates et modalités sont librement fixées par le médiateur. Avant toute visite, le médiateur informe les autorités responsables du lieu de détention. Toutefois, il peut décider de procéder à une visite sans préavis lorsque des circonstances particulières l'exigent.

(2) Dans le cadre de ses visites, le médiateur peut choisir librement les personnes qu'il veut rencontrer et il peut s'entretenir confidentiellement avec toute personne privée de liberté ainsi qu'avec toute personne susceptible de fournir des informations utiles à l'exercice de sa mission. Le médiateur a libre accès à tous les équipements et installations des lieux de détention.

(3) Le médiateur peut se faire accompagner dans ses visites des lieux de détention par des experts dont il juge la présence utile pour l'exercice de sa mission.

(3bis) Le personnel du médiateur intervenant ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet dans l'exercice de ses fonctions.

(4) Les renseignements demandés dans le cadre de la mission définie à l'article 3 concernent le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention séjour, le nombre de lieux de détention séjour et leur emplacement ainsi que le traitement de ces personnes et leurs conditions de détention séjour.

(5) Pour des motifs graves liés à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans l'établissement où la visite doit avoir lieu, les autorités peuvent faire connaître au médiateur leurs objections à la visite au moment où celle-ci est demandée et proposer son report. Il appartient au médiateur de décider du report de cette visite.

(6) La mission prévue à l'article 3 s'exerce sans préjudice des compétences que la loi peut attribuer en cette matière à d'autres personnes ou organismes.

Art.5.

~~Le médiateur peut demander, par écrit ou oralement, au service visé par l'enquête, tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Le service visé est obligé de remettre au médiateur dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers réclamés. Les membres du Gouvernement et toutes autres autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur. Ils doivent autoriser tous les intervenants placés sous leur autorité à répondre aux questions du médiateur.~~

~~Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande la communication ne peut pas lui être opposé.~~

Art. 5.

Le médiateur peut demander, par écrit ou oralement, à tout service et à toute personne privée susceptible de lui donner des informations pertinentes à la réalisation de sa mission, tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Le service et la personne visés sont obligés de remettre au médiateur dans les délais fixés par celui-ci toutes les informations réclamées. Les membres du Gouvernement et toutes autres autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur. Ils doivent autoriser tous les intervenants placés sous leur autorité à répondre aux questions du médiateur. Le caractère secret ou confidentiel des pièces et des données dont il demande la communication ne peut pas lui être opposé.

Art.6.

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, le médiateur veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis sous son autorité ou dans ses communications.

Art.7.

~~Le médiateur peut établir à l'issue de chaque contrôle exercé dans le cadre de sa mission définie aux articles 3 et 4 un rapport contenant ses constats. Il publie un rapport annuel. Ces rapports sont communiqués aux autorités compétentes qui peuvent faire valoir leurs observations par écrit. Dans ses rapports, le médiateur peut émettre des avis, formuler des recommandations et présenter les propositions prévues à l'article 19 du Protocole.~~

~~Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.~~

Art. 7.

Le mécanisme national de prévention établit à l'issue de chaque contrôle exercé dans le cadre de sa mission définie aux articles 3 et 4 un rapport contenant ses constats. Ce rapport est communiqué aux autorités compétentes qui peuvent faire valoir leurs observations par écrit. Le MNP

peut émettre des avis, formuler des recommandations et présenter les propositions prévues à l'article 19 du Protocole.

Art. 8.

Le MNP assure une permanence vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept pour être informé des incidents indésirables se produisant dans un lieu tombant dans son champ de compétence.

Il décide souverainement des suites qu'il désire y réserver.

Dan BIANCALANA

