

N° 8521¹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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

* * *

AVIS DU CELPL

(12.2.2026)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le CELPL remercie l'honorable député Dan Biancalana d'avoir déposé une proposition de loi visant une interprétation plus large de son mandat. Avant de présenter quelques observations au sujet de la proposition de loi proprement dite, le CELPL souhaite développer les motifs et arguments qui plaident en faveur de l'adoption de cette proposition de loi.

Le CELPL a été créé en 2010, suite à la ratification et transposition de l'OPCAT. A ce moment-là, la compétence du mécanisme national de prévention a été attribuée à l'Ombudsman, qui était à l'époque la seule institution bénéficiant d'une indépendance fonctionnelle en étant rattachée à la Chambre des Députés et non à un ministère. Aujourd'hui encore, le CELPL est le seul mécanisme indépendant dont la mission essentielle consiste en la réalisation de visites et évaluations des lieux privés de liberté sur le plan national.

1) Le CELPL souhaite soulever que de pareilles visites sur place contribuent à :

- Garantir les droits fondamentaux des résidents

Les personnes visées par les inspections sur place, dont notamment des personnes âgées ou en situation de handicap, les enfants, les réfugiés, les patients souffrant de troubles psychiatriques, sont toutes des personnes particulièrement vulnérables et dépendantes.

Un contrôle indépendant permet de renforcer le respect de leurs droits à la dignité, à la sécurité, à l'intimité et à des soins de qualité et de prévenir des abus, négligences ou traitements inhumains, parfois invisibles sans regard extérieur.

- Assurer une transparence et une objectivité

Un organisme indépendant, non rattaché au ministère de tutelle des infrastructures visitées, est détaché des intérêts économiques et institutionnels des établissements, ce qui garantit une évaluation impartiale. Cela renforce la confiance du public, des familles et des résidents dans le système de soins ou de surveillance. Les rapports rédigés renforcent la transparence vis-à-vis des proches et par là également leur confiance vis-à-vis de l'institution concernée.

- Améliorer la qualité des services

Les évaluations indépendantes peuvent identifier des dysfonctionnements ou des axes d'amélioration que les établissements eux-mêmes ne perçoivent pas. Parallèlement, les bonnes pratiques déjà en place peuvent être valorisées.

- Donner une voix aux résidents et aux familles

La nouvelle interprétation des compétences du CELPL telle que proposée par la proposition de loi conduirait à une extension des personnes avec qui le CELPL peut s'entretenir : inclure des entretiens confidentiels avec les résidents, leurs proches et le personnel, permet de recueillir des témoignages sincères et complets indispensables à l'amélioration des pratiques.

- Renforcer l'égalité entre établissements

Tous les établissements ne disposent pas des mêmes ressources ou du même niveau de supervision. Un contrôle indépendant permet de réduire les inégalités et d'assurer un niveau minimal de qualité partout.

- Soutenir les autorités publiques dans leur mission

Les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur les rapports d'un service indépendant pour orienter les politiques de santé, d'immigration, de jeunesse, etc., allouer des ressources ou, le cas échéant, réagir à des dérives, ce qui renforcera la confiance apportée aux institutions.

2) Parallèlement à ces arguments, le CELPL souhaite souligner que plusieurs institutions ou associations nationales et internationales ont déjà soutenu l'attribution des compétences visées au CELPL.

Tout d'abord, **sur le plan international**, il y a lieu de reprendre les développements du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT) et du Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe (CPT).

Dans son rapport sur le Luxembourg, dressé en 2023, le CPT développe ce qui suit :

« La loi luxembourgeoise prévoit que l'Ombudsman a un droit inconditionnel et effectif d'effectuer des visites préventives dans tout lieu où se trouve ou pourrait se trouver des personnes privées de liberté, et pour accéder sans restriction à tous documents, y compris médicaux. Dans ce contexte, le CPT note que le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après « SPT ») considère que la notion de lieux de privation de liberté au sens de l'article 4 de l'OPCAT doit être interprétée de manière large.

À la lumière de ces difficultés, le CPT souhaite rappeler que le CELPL doit être en mesure d'exercer de manière efficace ses missions en tant que MNP en toute circonstance. Le CPT encourage les autorités luxembourgeoises à trouver une solution afin d'éclaircir le mandat du service de Contrôle externe des lieux privatifs de liberté pour garantir son fonctionnement efficace. » (CPT, 2023)

Le CPT se réfère au projet d'observation générale no 1 sur les lieux de privation de liberté (article 4), projet qui a entretemps été publié en tant qu'observation générale et qui souligne notamment ceci :

« Des mécanismes nationaux de prévention ont également informé le Sous-Comité de difficultés pratiques à accéder à certains lieux de privation de liberté, découlant du fait que l'État partie avait une compréhension erronée ou limitée de la définition des lieux de privation de liberté. En outre, le Sous-Comité a observé certaines disparités entre les mécanismes nationaux de prévention et le Sous-Comité en ce qui concerne les lieux dans lesquels les États parties les autorisent à se rendre, d'avantage de restrictions étant imposées aux mécanismes nationaux de prévention, même si le Protocole facultatif indique clairement que les obligations de l'État sont les mêmes vis-à-vis d'eux. Cela pose problème car le travail des mécanismes nationaux de prévention s'en trouve limité, ce qui est incompatible avec les obligations mises à la charge des États par le Protocole facultatif et qui a pour conséquence de priver les lieux de privation de liberté des bénéfices de l'importante action de prévention de ces mécanismes. » (SPT, 2024, point 5)

« Pour déterminer ce qui constitue une privation de liberté et un lieu de privation de liberté, le Sous-Comité préconise une approche aussi large que possible afin de maximiser l'effet préventif des activités menées par les mécanismes nationaux de prévention et par lui-même. » (SPT, 2024, point 7)

« Par conséquent, pour déterminer si tel ou tel fait ou telle ou telle circonstance peuvent caractériser la privation de liberté, **il faut se demander non seulement si la personne concernée a, de jure, le droit de partir, mais aussi si elle est en mesure d'exercer ce droit de facto et si elle peut le faire sans s'exposer à de graves violations des droits de l'homme.** Ainsi, si la possibilité de quitter le lieu, l'installation ou l'établissement en question est limitée d'une quelconque manière ou expose la personne à de graves violations des droits de l'homme, la structure en question doit être considérée comme un lieu de privation de liberté au sens de l'article 4 du Protocole facultatif. » (SPT, 2024, point 45)

« Le Sous-Comité est conscient que les **personnes en situation de vulnérabilité**, notamment les enfants et les adolescents, les personnes âgées, les personnes LGBTIQ+, les personnes présentant des handicaps physiques et psychosociaux, les autochtones et les personnes qui consomment des drogues, peuvent être confinées dans différents lieux qu’elles ne peuvent pas quitter à leur gré. **Il existe différents lieux, en dehors des prisons et des centres de détention provisoire, où des personnes sont ou pourraient être privées de liberté : les écoles et les institutions chargées de la protection de l’enfance, les camps militaires, les établissements d’aide sociale, les institutions pour personnes handicapées ou pour personnes souffrant de troubles liés à l’usage de drogues ou à la consommation d’alcool, les centres de traitement de la toxicomanie, les orphelinats, les foyers pour enfants, les institutions d’éducation surveillée pour enfants, les hôpitaux psychiatriques, les centres de santé mentale, les refuges, les foyers d’accueil et les centres de détention d’immigrants, entre autres.** En outre, dans le cas des enfants, il existe des lieux dans lesquels ceux-ci sont ou pourraient être privés de liberté pour des motifs liés à leur statut migratoire ou à celui de leurs parents, quels que soient le nom donné à la privation de liberté et le motif invoqué pour justifier celle-ci, ou le nom de la structure ou du lieu dans lesquels l’enfant est privé de liberté. **Tous ces lieux relèvent de l’article 4 du Protocole facultatif et donc du mandat du Sous-Comité et des mécanismes nationaux de prévention.** » (SPT, 2024, point 56).

Si l’on suit ces argumentations, la proposition de loi sous examen ne ferait finalement qu’officialiser une réalité déjà acquise, mais non mise en œuvre au Luxembourg.

3) Il y a ensuite lieu de soulever que certains **acteurs nationaux** ont également déjà traité la question des compétences visées par le CELPL au cours des dernières années.

Ainsi, en 2021, le Conseil supérieur des Personnes handicapées a écrit dans son avis sur le projet de loi n° 7524 relatif à la qualité des services d’accueil des personnes âgées et le projet de règlement grand-ducal y afférent :

« Nous ne pouvons que saluer le fait que dans les évaluations des services, le projet de loi prévoit l’implication directe des usagers, même si celle-ci reste encore à éclaircir davantage. En ce qui est de la gestion des réclamations mentionnées à l’article 9, paragraphe 1er, 1°, lettre h), outre un système de gestion interne des réclamations et d’une pratique de bientraitance (cf. lettre e), il nous paraît important **d’instaurer une instance externe qui puisse évaluer la situation d’un point de vue des droits humains en vigueur. Le médiateur se propose déjà depuis 2008, d’assurer cette mission, car même si les personnes résidentes ne sont pas juridiquement « privées de liberté », elles le sont indirectement par leur situation qui ne leur permet pas de vivre en milieu autonome.** » (Conseil supérieur des personnes handicapées, 2021, p. 4, point II.9)

Dans son avis complémentaire sur le projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées, la Commission Consultative des Droits de l’Homme (CCDH) s’est exprimée de manière plus claire :

« Bien qu’on puisse saluer la diversité et la précision des missions de ce service d’information et de médiation, la CCDH se pose des questions quant à l’indépendance d’un tel service, qui fonctionnera sous l’autorité du Ministère de la Famille. Elle tient à rappeler dans ce contexte la recommandation du Conseil supérieur des personnes handicapées, selon lequel il faudrait **« instaurer une instance externe qui puisse évaluer la situation d’un point de vue des droits humains en vigueur (...) »**. La CCDH renvoie dans ce contexte également à une recommandation qu’elle avait faite dans une lettre ouverte au sujet des personnes vivant dans des institutions pour personnes en situation de handicap (...). Cette recommandation visait à donner à l’Ombudsman, ayant déjà une fonction de médiateur et de contrôleur externe des lieux privés de liberté, des missions supplémentaires : il aurait la possibilité de faire des visites dans les structures d’hébergement, d’assurer la promotion et la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap, de traiter de plaintes, d’ester en justice, de transmettre des informations et des recommandations au gouvernement concernant les aspects pour lesquels la législation en vigueur serait insuffisante. **Étant donné les nombreux parallèles entre le domaine du handicap et celui des personnes âgées, la CCDH réitère sa proposition d’étendre le champ de compétences de l’Ombudsman et d’intégrer également les visites des lieux où sont hébergées des personnes âgées dans les missions du contrôleur externe.** » (CCDH, 2021, Point I, al. 2-3)

Dans la lettre ouverte mentionnée ci-dessus, la CCDH, le CET et l’Ombudsman avaient notamment écrit ceci :

« Ainsi, un document de réflexion de la CCDH du 23 janvier 2018 proposait déjà à l'époque la mise en place « d'une structure indépendante en charge, d'un côté, de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap (tant vis-à-vis du secteur public que du secteur privé), pouvant ainsi traiter des plaintes, voire ester en justice, et, de l'autre côté, de la surveillance de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, avec la possibilité d'informer le gouvernement sur les aspects pour lesquels la législation en vigueur serait insuffisante. Une mission supplémentaire de cette structure devrait être le contrôle externe des institutions dans lesquelles se trouvent des personnes handicapées, notamment des personnes en situation de dépendance. »

Une possible proposition serait celle **d'étendre le champ de compétences de l'Ombudsman et d'intégrer la visite des institutions pour personnes handicapées dans les missions du contrôle externe**. L'Ombudsman lui-même avait en effet déjà fait une proposition dans ce sens à travers la Recommandation N°52 incluse dans son Rapport annuel de 2016. *« La médiateure estime (...) 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 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 médiateure recommande 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. »* Il va sans dire qu'il faudra accorder les ressources nécessaires à cette institution afin qu'elle puisse mener à bien ses missions. Au vu de tout ce qui précède et surtout en considérant toutes les conséquences néfastes possibles pour les personnes concernées, la CCDH, le CET et l'Ombudsman lancent un appel au Gouvernement afin **d'élargir les pouvoirs de l'Ombudsman, conformément à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, au contrôle externe d'institutions pour personnes handicapées**. En attendant cette mise en place, les trois organisations signataires invitent les autorités à faire analyser la situation dans les institutions par un expert indépendant afin de recueillir les témoignages, identifier les causes du problème et faire des recommandations pour y remédier dans les meilleurs délais. Par ailleurs, ils insistent sur l'importance d'organiser les formations nécessaires en matière de droits humains pour le personnel des institutions. » (CCDH, CET, Ombudsman, 2020)

Parallèlement à ces recommandations visant à donner à l'Ombudsman, ou plus précisément au CELPL les compétences développées par la proposition de loi sous examen, également la COPAS a souligné un point important et jusqu'à présent pas respecté en la matière, à savoir l'indépendance du service.

Dans son avis complémentaire sur le projet de loi 7524, elle souligne au sujet du nouvel article 98 relatif à la mission du service national d'information et de médiation pour personnes âgées :

« A la lecture des articles 98 et suivants, la COPAS constate que le gouvernement souhaite créer un nouveau service national d'information et de médiation dont les missions et le fonctionnement sont calqués sur le Service national d'information et de médiation dans le domaine de la santé. Plutôt que de créer un nouveau service national, la COPAS est d'avis que ces nouvelles missions en relation avec les personnes âgées pourraient être confiées au service national et de médiation dans le domaine de la santé. Dans ce cas, **ce service devrait être dépendant de la Chambre des Députés, à l'instar de l'Ombudsman pour enfants et jeunes.** » (COPAS, 2022)

Malheureusement, ces arguments n'ont pas été pris en compte. Sans vouloir remettre en question le travail précieux réalisé par le SIMPA et le département « qualité et évaluation » du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, il n'en reste pas moins que l'indépendance et par là inévitablement également la neutralité sont mieux garanties dans une institution telle que l'Ombudsman, c'est-à-dire une institution rattachée à la Chambre des Députés et non dépendant de son ministère de tutelle.

Récemment, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a publié un rapport qui montre comment la banalisation de la violence, les obstacles à la dénonciation des abus et l'absence de surveillance efficace portent atteinte aux droits des personnes handicapées. La FRA appelle les pays de l'UE à prendre des mesures urgentes pour prévenir la violence, protéger les victimes et responsabiliser les institutions. (FRA, 2025)

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) alerte en effet sur la persistance de violences, abus et négligences envers les personnes handicapées vivant en institution dans l'UE. Elle souligne que plus de 1,4 million de personnes sont concernées, et malgré les engagements pris au titre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), les États membres tardent à mettre en œuvre la désinstitutionnalisation. Le rapport intitulé « *Places of care = places of safety? Violence against persons with disabilities in institutions* » révèle que la normalisation des violences, les obstacles à la dénonciation et l'absence de contrôle efficace créent une culture de silence et d'impunité.

La FRA souligne également que les personnes ayant une déficience intellectuelle, les enfants et les personnes âgées sont particulièrement exposés.

Pour remédier à ces défaillances systémiques, la FRA appelle à un changement profond et recommande entre autres de :

- mettre fin à l'institutionnalisation et promouvoir l'inclusion communautaire ;
- renforcer la protection juridique et la collecte de données fiables ;
- **améliorer le contrôle par des visites indépendantes et inopinées ;**
- garantir des mécanismes de signalement accessibles et sûrs ;
- former le personnel, les équipes de contrôle, la police et la justice ; et
- associer pleinement les personnes handicapées et leurs organisations à l'élaboration des politiques.

Le rapport souligne en outre l'urgence pour l'Union et ses États membres de respecter leurs obligations légales, de garantir la dignité et la sécurité des personnes handicapées et de mettre fin à la culture de l'impunité.

Si ce rapport ne concerne que les droits des personnes handicapées, le CELPL soutient que les mêmes arguments et raisonnements sont valables pour les autres lieux où une privation de liberté de facto peut se produire.

Finalement, il y a lieu de noter que dans le contexte du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman de 2024, le rapport de la Commission des pétitions retient ce qui suit :

« La Commission des Pétitions tient à rappeler que l'Ombudsman revendique dans deux de ses recommandations formelles (n° 51 et n° 52) l'élargissement de son champ de compétence. D'un côté, l'Ombudsman propose que l'institution puisse intervenir également auprès d'établissements de droit privé chargés d'une mission de service public, afin d'éviter des incohérences pratiques « dans la mesure où pour des organismes assurant les mêmes missions (écoles, structures de garde pour enfant, centres pour personnes âgées, etc.), seuls les organes de droit public sont soumis au contrôle du médiateur ». De l'autre côté, dans le cadre de sa fonction de contrôle externe des lieux privatifs de liberté, **l'Ombudsman recommande une interprétation plus large de la privation de liberté, « 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 elles peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique », afin de lui conférer la compétence de la surveillance des conditions de vie des personnes vulnérables en privation de liberté par l'absence de choix.**

(...)

La Commission des Pétitions soutient toutes les démarches parlementaires destinées à la discussion des recommandations en question. De manière plus générale, la Commission prend note des échanges relatifs à l'évolution de la loi modifiée du 22 août 2003 portant organisation de l'Ombudsman et encourage la poursuite de ces travaux législatifs afin d'adapter le cadre légal aux besoins actuels de l'institution. ». (Chambre des Députés, Commission des Pétitions, 2025, p. 35)

DROIT COMPARÉ

Monsieur Biancalana fait une brève présentation du droit comparé dans sa proposition de loi. Le CELPL aimerait compléter cette analyse en présentant le tableau suivant, reprenant les pays où les MNP réalisent d’ores-et-déjà des visites dans les lieux de privation de liberté de facto, respectivement, où ces contrôles n’ont pas (encore) lieu. Ce tableau n’est pas exhaustif.

<i>Pays</i>	<i>Contrôles</i>	<i>Source</i>	<i>Remarque</i>
Albanie	oui	https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/reports/PA%20Annual%20Report%202022%20final%20(1).pdf	(elderly homes) p. 20
Allemagne	oui	https://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/NSzVvF_Jahresbericht_2023-DE_barrierefrei.pdf	
Autriche	oui	https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/dhm5p/PB-47-Pr%C3%A4ventiv_2023_mit%20Wappen_bf.pdf	
Belgique	non		
Suisse	oui	https://www.nkvf.admin.ch/de/berichte-nach-jahr	
Danemark	non		
Espagne	non		
Finlande	oui	https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/39006/summary2022+web.pdf/4b34a3bb-1f3f-5297-cdc7-71cd8e71ef73?t=1695280214693	Ces contrôles ont lieu „under certain conditions“ (p.76), sans que ces conditions ne soient plus clairement définies.
France	non		
Géorgie	non		
Grèce	non		
Islande	oui	https://www.umbodsmadur.is/asset/10371/annual-report-2023.pdf	pp.18-20
Italie	oui	https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/ilgarante/chisiamo/	Le MNP semble avoir obtenu la compétence pour personnes âgées et personnes en situation de handicap via la Convention relative aux droits des personnes handicapées https://social.desa.un.org/issues/disability/crpd/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpd
Liechtenstein	pas déterminable		
Portugal	pas déterminable		Le MNP indique qu’il pourrait visiter les maisons de retraite, mais aucun rapport y relatif ne peut être consulté.
République tchèque	oui	https://www.ochrance.cz/en/dokument/2016/2016_1_Q_NPM-EN.pdf	
Suède	non		
Royaume-Uni	non		

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Remarques générales :

Le CELPL soutient évidemment le fond de la proposition de loi déposée et souhaite en outre profiter de l'occasion pour rendre attentif à un certain nombre de points de la loi qui devraient idéalement être modifiés en même temps. Ces points ne sont toutefois pas indispensables pour la mise en œuvre de la proposition de loi analysée.

En ce qui concerne la formulation de la proposition de loi sous examen, le CELPL donne à considérer que le terme de « médiateur » est à remplacer par celui d'« Ombudsman » conformément aux modifications apportées par la loi du 5 avril 2023 portant modification de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur.

Si la loi de 2010 devait être modifiée, le CELPL estime que d'autres modifications que celles liées à l'interprétation plus large de son mandat devraient être envisagées, telles que, le cas échéant un changement de la dénomination du service et la précision des désignations de l'institution et des membres du personnel dans la loi. La dénomination devrait être harmonieuse et conséquente à travers tout le texte.

Pour des raisons de meilleure lisibilité, les ajoutes ou observations du CELPL sont marqués en gras dans le texte qui suit :

Art. 1er. 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 1er devient le paragraphe 1er ;

2° À la suite du paragraphe 1er 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. ».

Le CELPL n'a pas d'observations quant à cet article.

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

A la suite du paragraphe 1, le CELPL propose de rajouter ce qui suit :

« Il s'auto-saisit et ne traite aucune réclamation individuelle, sauf s'il est légitime de penser qu'elle cache un problème de portée générale et récurrent, susceptible de tomber dans son champ de compétence ».

Cette précision semble importante au CELPL pour marquer la distinction entre les compétences réservées à l'Ombudsman et celles réservées au CELPL.

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. » ;

Afin de garantir que cette immunité soit valable aussi bien pour l'Ombudsman lui-même, responsable du CELPL et pour le personnel du CELPL, le CELPL renvoie à son observation faite supra sur la nécessité de préciser une qualification pour le personnel affecté au CELPL et à l'Ombudsman dans sa qualité de responsable de ce service.

Dans la continuité de sa proposition, il recommande de prévoir dans cet article la formulation suivante : « Le Contrôleur général et les contrôleurs ne peuvent être poursuivis... »

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 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. ».

Le CELPL recommande d'apporter encore la précision suivante :

« Le service et la personne visés sont en outre obligés de prendre position par rapport aux recommandations du CELPL dans les délais fixés par celui-ci. »

Il propose en outre de s'aligner avec le cadre légal français en ce qui concerne les conséquences en cas de non-respect du délai ou en cas de non-collaboration ou entrave à la réalisation du travail du CELPL en adoptant une disposition similaire à celle prévue en droit français, libellée comme suit :

« Est puni de 15 000 € d'amende le fait d'entraver la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté :

1° Soit en s'opposant au déroulement des vérifications sur place ;

2° Soit en refusant de lui communiquer les informations ou les pièces nécessaires aux vérifications ou en dissimulant ou faisant disparaître lesdites informations ou pièces ou en altérant leur contenu ;

3° Soit en prenant des mesures destinées à faire obstacle, par menace ou voie de fait, aux relations que toute personne peut avoir avec le Contrôle externe des lieux de privation de liberté en application de la présente loi ;

4° Soit en prononçant une sanction à l'encontre d'une personne du seul fait des liens qu'elle a établis avec le Contrôle externe des lieux de privation de liberté ou des informations ou des pièces se rapportant à l'exercice de sa fonction que cette personne lui a données. »

En complément à ces dispositions, le CELPL propose d'y intégrer le cas de figure dans lequel ses demandes d'information ou de prise de position demeurent sans réponse, en dépit de rappels répétés.

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. ».

Le CELPL propose de compléter la disposition de la manière suivante :

« Le CELPL peut formuler, à côté des rapports de visite, des recommandations ou rapports au sujet de toute thématique tombant dans son champ de compétence et ayant trait à une problématique générale ou systémique. »

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. ».

Le CELPL apprécie l'officialisation des permanences réalisées par le CELPL. Il propose de rajouter en outre les précisions suivantes :

« Les agents du CELPL ont droit à une prime d'astreinte pour les permanences réalisées et d'un congé de compensation conformément aux articles 7 du règlement grand-ducal modifié

du 25 octobre 1990 concernant la prestation d'heures de travail supplémentaires par des fonctionnaires ainsi que leur astreinte à domicile et article 26 du règlement grand-ducal modifié du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat.

Les contrôleurs du CELPL bénéficient d'une prime mensuelle de risque non pensionnable de vingt points indiciaires. »

En tant que dernier article, le CELPL estime qu'il convient d'instaurer un titre abrégé pour faire référence à la loi. Il propose la teneur suivante :

« La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en employant l'intitulé suivant: « Loi modifiée du 11 avril 2010 portant approbation de l'OPCAT et désignant l'Ombudsman en tant que mécanisme national de prévention».

*

FICHE FINANCIÈRE

(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.

Si la proposition de loi est votée, il y aura à long terme des implications budgétaires.

Le CELPL fonctionne actuellement, outre l'Ombudsman, avec 2,5 ETP pour réaliser ses missions auprès de 12, bientôt 14 institutions différentes, ayant souvent plusieurs antennes concernées par les visites du CELPL.

Le CELPL est en effet chargé de la prévention de traitements inhumains ou dégradants, cruels ou de la torture dans les établissements suivants :

- CHL (adultes et enfants) ;
- HRS (adultes et enfants) ;
- CHEM ;
- ChdN ;
- CHNP (adultes et enfants);
- CSEE;
- Centre de rétention ;
- Police grand-ducale ;
- CPL ;
- CPG ;
- CPU ;
- Prochainement:
 - o compétence du CELPL en tant que mécanisme de monitoring dans le cadre de la procédure de filtrage suite à la mise en oeuvre du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile
 - o Centre pénitentiaire pour mineurs

Avec la nouvelle interprétation des compétences du CELPL, nombre de structures (structures d'hébergement pour personnes âgées, structures d'hébergement pour personnes en situation d'handicaps, foyers pour enfants) s'ajouteraient au domaine de compétence du CELPL. Il semble dès lors évident que les effectifs du CELPL devraient être augmentés progressivement pour qu'il puisse répondre utilement à ses attributions.

Contrairement à ce qui est avancé par l'honorable député, Monsieur Dan Biancalana, il faut se rendre à l'évidence que cette modification de loi aurait un certain impact budgétaire et il conviendrait également le cas échéant de prendre en considération le guide du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) sur le rôle des MNP (p.16) :

« Les États parties ont l'obligation légale d'allouer spécifiquement les ressources nécessaires pour permettre aux MNP de fonctionner de manière efficace et indépendante et d'accomplir

toutes les tâches liées à l'OPCAT. L'autonomie financière est une condition préalable fondamentale à l'indépendance. La législation prévoyant la création des MNP devrait également inclure des dispositions concernant la source et la nature de leur financement, et préciser le processus d'allocation des fonds annuels aux MNP. » (HCDH, 2021)

Si le mandat de l'OPCAT devait être interprété de manière plus large, le service devrait être agrandi pour pouvoir réaliser sa mission convenablement, ce qui implique inévitablement également une augmentation du budget.

*

BIBLIOGRAPHIE

Chambre des Députés, Commission des Pétitions. (2025). *Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2024)* (N° 8543). Luxembourg : Chambre des Députés.

https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Debats/8543/20251126/20251126_RapportCommission.pdf

Commission consultative des Droits de l'Homme. (2021, 9 novembre). *Avis complémentaire sur le projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées*. CCDH. https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/personnes_%C3%A2g%C3%A9es/avis/Avis-compl%C3%A9mentaire-PL-7524-personnes-%C3%A2g%C3%A9es-final.pdf

Commission consultative des Droits de l'Homme, Centre pour l'égalité de traitement, & Ombudsman. (2020, 9 juillet). *Lettre ouverte sur les pratiques inquiétantes dans les institutions de soins pour personnes handicapées*. CCDH. https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/droits_des_personnes_handicap%C3%A9es/communiqu%C3%A9s/vers-finale-lettre-ouverte-CCDH-CET-Ombudsman-personnes-handicapees-.pdf [ccdh.public.lu]

Conseil supérieur des Personnes handicapées. (2021, 19 mars). *Avis sur le projet de loi n° 7524 relatif à la qualité des services d'accueil des personnes âgées et le projet de règlement grand-ducal y afférant*. Ministère de la Famille et de l'Intégration. <https://mfsva.gouvernement.lu/dam-assets/le-minist%C3%A8re/attributions/personnes-handicap%C3%A9es/avis-csph/2021-03-04-avis-csph-pl-7524-qualit-institutions.pdf>

COPAS. (2022). *Avis complémentaire sur le projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées*. https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/7524/20250801_Avis_2.pdf

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). (2023). *Rapport au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la visite effectuée du 27 mars au 4 avril 2023*. Strasbourg : Conseil de l'Europe. <https://rm.coe.int/1680ac59f5>

European Union Agency for Fundamental Rights. (2025, November 27). *Systemic change needed to end violence against people with disabilities in institutions* [Press release]. FRA. <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/institutions-places-care-and-places-safety>

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. (2021). *Prévenir la torture : Le rôle des mécanismes nationaux de prévention. Un guide pratique* (Série sur la formation professionnelle n° 21). Nations Unies. https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/NPM_Guide_FR.pdf

Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. (2024). Observation générale no 1 relative à l'article 4 du Protocole facultatif (lieux de privation de liberté) (CAT/OP/GC/1). Nations Unies. <https://undocs.org/fr/CAT/OP/GC/1>

Claudine KONSBRUCK
Ombudsman

