

**Avis de l'Ombudsman sur le projet de loi 8684 portant 1° mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile ; 2° modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 3° modification de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; 4° modification de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 5° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.**

L'Ombudsman soumet son avis sur le projet de loi 8684 en limitant ses considérations aux dispositions liées à sa future compétence en matière de filtrage. Son avis n'a donc pas vocation à être exhaustif.

L'Ombudsman salue tout d'abord ces nouvelles compétences qui lui sont conférées et qui s'inscrivent de par la nature de la mission dans le mandat du Contrôle externe des lieux privés de liberté (CELPL).

La tâche qui revient au mécanisme de contrôle indépendant, prévu par l'article 10 du règlement (UE) 2024/1356 inclut les missions suivantes :

- Contrôle du respect du droit de l'UE et du droit international, notamment de la Charte, en particulier pour ce qui est de l'accès à la procédure d'asile, du principe de non-refoulement, de l'intérêt supérieur de l'enfant et des règles pertinentes en matière de rétention, y compris les dispositions pertinentes en matière de rétention du droit national pendant le filtrage
- Veiller à ce que les allégations étayées de non-respect des droits fondamentaux dans toutes les activités pertinentes en rapport avec le filtrage, soient traitées avec efficacité et sans retard injustifié,
- déclenche, si nécessaire, des enquêtes sur ces allégations et de suivre les progrès de ces enquêtes.

L'article 17 du projet de loi 8684 attribue cette compétence de mécanisme de contrôle indépendant au « **médiateur** ».

A ce stade, il y a plusieurs observations qui s'imposent :

- 1) Premièrement, une observation sur la terminologie : la dénomination « médiateur » a été remplacée par celle de « Ombudsman », en vertu de la loi du 5 avril 2023 portant modification de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur.
- 2) Deuxièmement, une observation sur la confusion des fonctions : l'article fait un amalgame entre la fonction classique de l'Ombudsman (« service réclamations ») et celle de mécanisme national de prévention au sens du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT), confiée à l'Ombudsman 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 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

et fonctionnant sous l'appellation de Contrôle externe des lieux privés de liberté (CELPL).

L'Ombudsman estime que les deux services de son institution sont effectivement concernés par les compétences énumérées, mais chacun dans le respect de ses limites d'intervention et de son champ d'expertise.

Ainsi, le « service réclamation » de l'Ombudsman pourra, dans le cadre de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Ombudsman, traiter les réclamations introduites relatives à l'accès à la procédure d'asile, au principe de non-refoulement, à l'intérêt supérieur de l'enfant et aux atteintes potentielles aux droits fondamentaux dans le cadre du filtrage.

Cette compétence découle automatiquement de ses attributions actuelles, de sorte qu'une mention explicite dans la future loi serait superflue.

Le CELPL, en tant que mécanisme national de prévention, peut contrôler le respect des dispositions nationales et internationales pendant la procédure de filtrage et réaliser des visites sur place.

Toutefois, conformément à la loi de 2010 précitée, son intervention n'est possible que dans les cas où une personne est retenue « sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite » dans un lieu « dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré », sur base d'une ordonnance délivrée « par une autorité judiciaire ou administrative ou toute autre autorité publique ».

Dès lors, pour permettre au CELPL d'exercer pleinement la mission de mécanisme de contrôle indépendant dans tous les lieux pertinents, y compris à l'unité ouverte prévue par l'article 2 du projet de loi sous examen, il est nécessaire de le mentionner explicitement comme mécanisme de contrôle afin que ce lieu fasse partie de son champ de compétence. Il y aura lieu de faire un renvoi explicite à la loi précitée du 11 avril 2010 alors que le CELPL dispose d'une base légale spécifique qui lui est réservée.

- 3) Concernant le paragraphe 4 de l'article 17 du projet de loi sous examen, qui exige une habilitation de sécurité pour accéder aux lieux ou aux informations classifiées, l'Ombudsman marque son désaccord et demande que cette formalité soit supprimée du texte.

Cette disposition apparaît incompatible avec l'OPCAT qui garantit au mécanisme national de prévention un droit d'accès absolu aux lieux et informations nécessaires dans l'exercice de son mandat.

A titre de rappel, l'article 20 de l'OPCAT prévoit notamment d'accorder aux mécanismes nationaux de prévention :

- a) L'accès à tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'art. 4, ainsi que le nombre de lieux de détention et leur emplacement;

b) L'accès à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention;

c) L'accès à tous les lieux de détention et à leurs installations et équipements;

d) La possibilité de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté, sans témoins, soit directement, soit par le truchement d'un interprète si cela paraît nécessaire, ainsi qu'avec toute autre personne dont le mécanisme national de prévention pense qu'elle pourrait fournir des renseignements pertinents;

e) La liberté de choisir les lieux qu'ils visiteront et les personnes qu'ils rencontreront;

f) Le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer.

Les travaux parlementaires relatifs à la transposition de l'OPCAT en droit national ont par ailleurs insisté sur le caractère absolu du droit d'accès aux lieux et aux informations, excluant explicitement toute limitation liée au secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat et la politique extérieure. Subordonner cet accès à une habilitation de sécurité constituerait une entrave injustifiée au mandat conféré au CELPL par le droit international.

Il faut ajouter que l'Ombudsman, en tant que autorité indépendante, ne saurait être soumis à l'obligation d'une habilitation émise par une entité étatique qu'il sera par ailleurs éventuellement appelé à contrôler en cas de réclamation d'un administré.

- 4) En ce qui concerne les différentes références à la loi de 2003 précitée, l'Ombudsman considère celles-ci comme superfétatoires. Comme mentionné, il faudrait faire référence à la loi du 11 avril 2010.
- 5) En fonction de l'ampleur que cette mission risque de prendre concrètement, l'Ombudsman souligne que les ressources humaines nécessaires devront être mises à sa disposition. Il propose à cet effet de lui accorder les ressources budgétaires requises pour le recrutement supplémentaire d'un ETP et de le prévoir dans les dispositions budgétaires du projet de loi sous examen.

-----  
Au vu de ce qui précède, l'Ombudsman propose de modifier la teneur de l'article 17 du projet de la manière suivante :

**« Art . 17.**

- (1) Nonobstant les compétences accordées à l'Ombudsman en vertu de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Ombudsman, la fonction de mécanisme de contrôle indépendant au sens de l'article 10 paragraphe 2 du règlement (UE) 2024/1356, dans le cadre du filtrage, ainsi que celle de mécanisme de contrôle des droits fondamentaux au sens de l'article 43 paragraphe 4 du règlement (UE) 2024/1348, dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière sont attribuées à l'Ombudsman en sa qualité de mécanisme national de prévention qui lui a été attribuée 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 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.*

- (2) Dans l'exercice de ses fonctions, le mécanisme de contrôle indépendant dispose d'un accès illimité aux lieux et informations pertinents pour l'accomplissement de ses attributions, y compris les infrastructures ouvertes.*
- (3) Le mécanisme de contrôle indépendant couvre toutes les activités entreprises en lien avec la procédure de filtrage. »*

Luxembourg, le 31 mars 2026