



Avis
de la
Commission Consultative des Droits de l'Homme
sur
le Projet de loi 5849

(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) modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur

Luxembourg, novembre 2008

*** * ***

Avis 05/2008



Avis de la CCDH sur le

Projet de loi 5849

(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) modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur

Remarques préliminaires

La Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a été saisie le 28 février 2008 par le Gouvernement pour émettre un avis sur le Projet de loi 5849 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 modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

La CCDH salue l'élaboration d'un projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture (OPCAT), que le Luxembourg a signé le 13 janvier 2005, ce qui montre que le Luxembourg respecte ses engagements internationaux. Puisque ce mécanisme devrait permettre une prévention des abus vis-à-vis des personnes privées de liberté, il constitue un changement crucial dans l'architecture de la défense des droits fondamentaux.

L'OPCAT stipule dans son article 3 que « *chaque Etat Partie met en place, désigne ou administre, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture (...)* ».

La CCDH regrette qu'elle n'ait pas été consultée avant l'élaboration du projet de loi. En effet, l'introduction de ce mécanisme national de prévention (MNP), tel que prévu par l'OPCAT, présuppose un processus de consultation avec les différents organes concernés, dont la CCDH fait certainement partie et également une prise en considération des différents modèles pratiqués en Europe¹ avant qu'une option précise ne soit prise.

¹ A titre d'exemple : la Slovénie vient d'établir un Comité mixte, composé du Médiateur et des représentants d'ONG. La France a créé, en octobre 2007, un Contrôleur Général des Prisons, qui assumera la fonction de MNP.

Au Luxembourg, le Premier ministre a annoncé, lors de la déclaration sur l'état de la nation le 9 mai 2007, que le Gouvernement allait confier le contrôle externe des prisons au Médiateur. Il aurait été préférable que le Premier ministre ait plus fortement motivé la décision de désigner dans le projet de loi le Médiateur en tant que MNP.

Le projet de loi

En ce qui concerne le projet de loi, la CCDH salue les recommandations avancées par l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) ainsi que par l'Association pour la Prévention de la Torture (APT), une ONG internationale, qui entre autres, plaide auprès des gouvernements, institutions nationales, parlements, ONG en vue d'établir et de maintenir des mécanismes efficaces de prévention de la torture.

Dans son avis, la CCDH fera référence à ces recommandations.

En général, la CCDH est d'avis que le projet de loi formule, en plusieurs endroits, les prérogatives du MNP d'une manière qui n'est pas assez indicative.

Ainsi, l'on retrouve souvent la formulation :

- « le médiateur peut procéder à tout contrôle »
- « le médiateur peut à tout moment procéder à des visites dans les lieux de détention »
- « le médiateur peut choisir librement les personnes qu'il rencontre et s'entretenir confidentiellement »
- « dans son rapport, le médiateur peut émettre des avis et formuler des recommandations »

Cette formulation ne doit pas laisser entendre que l'inspection des lieux de détention pourrait être soumise à des conditions.

Les lieux à visiter

L'OPCAT stipule dans son article 4 que l'Etat Partie autorise le MNP à visiter « *tout lieu (...) où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique(...)* ».

Le Protocole n'énumère pas de liste de lieux susceptibles d'être visités, notamment pour éviter que certains lieux sortent de son champ de compétence.

Le projet de loi par contre désigne par « lieu de détention » :

- les établissements pénitentiaires
- le centre de rétention
- les établissements psychiatriques spécialisés ou les services de psychiatrie d'un hôpital général
- les cellules d'arrêt des services centraux et régionaux de la Police
- le Centre socio-éducatif de l'Etat

Le fait de donner une liste exhaustive pourrait conduire à ce qu'un certain nombre de lieux puissent être soustraits à la compétence du Médiateur, ce qui n'est pas souhaitable. En effet, l'APT ajoute dans son avis plusieurs lieux qui pourraient être susceptibles d'être visités par le MNP, à savoir :

- les lieux de détention de l'armée

- les zones internationales de l'aéroport
- les véhicules servant au transfert des détenus

La CCDH estime que la future loi sur le MNP devrait à tout le moins dire que cette liste n'est pas exhaustive.

Visites régulières et inopinées

L'article 8.3 du PL 5849 stipule : « (...) *le médiateur peut à tout moment procéder à des visites dans les lieux de détention (...). 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 (...)* ».

Le MNP a un rôle de prévention. Afin de pouvoir assumer ce rôle, il est important que le MNP puisse faire des visites inopinées. Or, dans sa teneur actuelle, l'article 8.3. limite ces visites sans préavis à des circonstances particulières. Le fait de devoir informer les autorités avant chaque visite, restreint largement le caractère préventif et dissuasif des visites et ne permet pas toujours de saisir la réalité quotidienne dans les lieux de détention.

Dans ce sens, la CCDH recommande que le projet de loi ne soumette les visites du Médiateur à aucune condition afin qu'il n'appartienne qu'au MNP de décider s'il informe ou non les autorités en cas de visite.

Cette nécessité a été soulignée à plusieurs reprises par le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la Torture ainsi que par le Comité pour la Prévention de la Torture du Conseil de l'Europe qui dit dans son rapport sur sa visite au Luxembourg en 2003 que « pour être pleinement efficaces, les visites effectuées par une telle autorité devraient être à la fois fréquentes et inopinées, et l'autorité concernée devrait être habilitée à s'entretenir sans témoins avec des personnes privées de liberté. »

Une équipe pluridisciplinaire

Selon l'article 18 (2) de l'OPCAT « *les Etats Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes (...)* »

Le Médiateur dispose actuellement de cinq juristes au sein de son équipe. Afin de mener à bien sa mission de MNP, il est indispensable qu'il puisse bénéficier d'un renforcement au niveau du personnel. Vu la spécificité de la population en milieu carcéral, les fonctions du MNP requièrent en effet des connaissances et des compétences dans différents domaines.

Les tâches du Médiateur, « au service des citoyens », ne concernent pas toutes exclusivement les droits de l'Homme. Afin d'éviter toute confusion, la CCDH recommande donc la création d'une équipe pluridisciplinaire, voire d'un nouveau département, au sein du Bureau du Médiateur, composé d'experts juristes, de psychologues, de médecins, d'assistants sociaux, d'experts en milieu carcéral, d'ONG qui disposent d'une expérience avérée sur la question. Ces experts ne

devraient pas être soumis à l'autorité du gouvernement. De même, le MNP devrait pouvoir recourir à l'aide d'experts externes, qui seraient consultés sur une base ad hoc, sans formalités. La CCDH souligne que le Médiateur n'est pas assujéti aux dispositions concernant les engagements financiers, comme les autres administrations, ce qui lui permet d'avoir accès plus facilement à des experts externes et de garantir leur indépendance.

L'OPCAT se réfère par ailleurs dans son article 18 (4) aux Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme, qui constituent des critères importants en matière de composition, d'indépendance et de pluralité de ces institutions.

Accès à l'information

L'article 20 b de l'OPCAT indique que les Etats Parties accordent aux MNP a. *l'accès à tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention (...)* et b. *l'accès à tous les renseignements relatifs aux traitements de ces personnes et à leurs conditions de détention.* Dans le projet de loi cet accès est limité par le « *secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure* ». Le Protocole ne prévoit toutefois aucune exception à la règle du libre accès à l'information en ce qui concerne le mécanisme national de prévention. La CCDH est d'avis que le secret d'Etat ne peut pas être invoqué pour empêcher le MNP d'accéder à des informations sur d'éventuels actes de torture.

Rapport annuel

A côté des recommandations élaborées par le Médiateur après chaque visite, il serait opportun de rédiger des rapports annuels sur tous les contrôles exécutés, afin de donner plus de transparence aux activités du MNP.

Coordination avec d'autres organes

Par ailleurs, la CCDH est d'avis que le médiateur devrait, dans le cadre de sa fonction de MNP, se coordonner régulièrement avec d'autres organes existants nationaux et internationaux et ayant la compétence nécessaire en la matière.