

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{EME} LEGISLATURE

1B2712

SESSION ORDINAIRE UNIQUE 2008-2009

R A P P O R T

FAIT AU NOM DE

**LA COMMISSION DES LOIS, DE LA DECENTRALISATION, DU
TRAVAIL ET DES DROITS HUMAINS**

SUR

**LE PROJET DE LOI N°03/2009 PORTANT SUR L'OBSERVATEUR
NATIONAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ**

PAR

M. TAFSIR THIOYE

RAPPORTEUR

**Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre d'Etat,
Monsieur le Ministre,
Mes Chers Collègues,**

La commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains s'est réunie le vendredi 23 janvier 2009 sous la présidence de Monsieur Aly LÔ, Président de ladite commission à l'effet d'examiner le projet de loi n°03/2009 portant sur l'Observateur national des lieux de privation de liberté.

Le Gouvernement était représenté par Monsieur le Ministre d'Etat Madické Niang, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, entouré de ses proches collaborateurs.

Ouvrant les débats, Monsieur le Président a invité monsieur le Ministre d'Etat à bien vouloir présenter l'exposé des motifs du projet de loi.

Prenant la parole, Monsieur le Ministre d'Etat a rappelé que le Sénégal, après avoir ratifié le 18 octobre 2006 le protocole facultatif se rapportant à la convention des Nations Unies contre la Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, entend se conformer à ses obligations internationales.

En effet, la plupart des mécanismes mis en place jusqu'ici, notamment les lois n°2000-38 et n° 2000-39 du 29 Décembre 2000 ainsi que le décret n° 2001-362 du 04 mai 2001, relatifs aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales avaient pour vocation d'assurer le respect des droits des détenus en milieu carcéral, mais également de favoriser leur réinsertion sociale.

Ce système ne permettait pas la prévention des actes de « torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » dans les lieux de détention autres que les établissements carcéraux.

Pour combler cette lacune, il est apparu nécessaire, en tenant compte des prescriptions du Protocole sus visé, de créer un mécanisme national de prévention de la torture dénommé Observateur national des lieux de privation de liberté.

Il s'agit d'une autorité administrative indépendante ayant pour mission de :

- Visiter à tout moment tout lieu du territoire de la République du Sénégal placé sous sa juridiction ou sous son contrôle où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement ;
- d'émettre des avis et de formuler des recommandations aux autorités publiques ;
- de proposer au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables.

L'Observateur national des lieux de privation de liberté sera l'interlocuteur privilégié du sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture des Nations Unies.

A la suite de l'exposé de Monsieur le Ministre d'Etat, vos commissaires ont tous salué la pertinence et l'importance du projet de loi et l'ont accueilli avec satisfaction dans la mesure où il rentre dans le cadre des recommandations qu'ils avaient formulées à la suite des visites rendues au niveau de certaines maisons d'arrêts et de correction de notre pays. Ils ont dans ce sens adressé leurs vifs remerciements au personnel et à la direction de l'administration pénitentiaire pour leur ouverture et leur disponibilité qui leur ont permis de faire leur travail dans de très bonnes conditions. Ils ont également félicité le Gouvernement pour cette initiative heureuse qui renforce le respect par notre pays des libertés et des droits de la personne humaine et loué le travail de la société civile qui fait partie des inspirateurs de cette loi. Pour étayer leur thèse, ils ont rappelé les cas de personnes mortes en détention préventive dans des postes de police et de gendarmerie dans notre pays dans des conditions qu'on ignore souvent. Ils ont relevé au passage son caractère sensible du fait de sa nouveauté et des acteurs qui sont entrés en compte dans son élaboration. Ils ont souhaité que pour des projets lois aussi importants que celui-ci que des échanges et une concertation préalables soient établies entre l'exécutif et le législatif pour une amélioration des textes de loi de notre pays.

Cependant ils n'ont pas manqué de soulever quelques préoccupations qui se résument comme suit :

Sur le terme Observateur national : Pour certains de vos commissaires, le terme contrôleur général sied mieux comme appellation pour rester conforme à la convention signée par notre pays contre la torture et donne beaucoup plus de pouvoir à la personne qui sera chargée de conduire les opérations de contrôle dans les lieux de privation de liberté d'autant plus que au niveau de l'article premier, il est bien dit que « l'observateur général est chargé (...) de contrôler ». En ce sens un projet d'amendement du texte a été même déposé et qui propose le terme « contrôleur général » à la place du terme « observateur général ».

Pour d'autres, les préoccupations se situent sur pourquoi l'utilisation du terme observateur général et non d'autres comme médiateur, contrôleur, ou bien même observatoire qui renferme un organe ou une structure et non une personne seulement comme l'observateur. Sous ce rapport, ils se sont posés des questions sur l'absence de pouvoir qui caractérise la mission d'observateur qui, à leur avis ne fait qu'observer et rendre compte sans avoir la possibilité d'intervenir, encourageant même le risque de se voir opposer un nœud catégorique de pouvoir effectuer son travail par les autorités pénitentiaires comme cela arrive souvent aux avocats à qui on refuse l'entrée dans les prisons à certaines heures pour une raison ou pour une autre liée à des problèmes de sécurité, de manque d'éléments ... C'est pourquoi ils ont insisté sur la nécessité de mettre en place un organe ou une structure pour respecter l'esprit et la lettre du protocole qui est à l'origine de ce projet de loi et sur la nécessité de prévenir les tortures dans les lieux de privation de liberté. Ainsi pensent-ils, il serait mieux d'utiliser le terme « observatoire » parce qu'étant plus approprié devant cette situation pour procéder par analogie, eu égard à l'appellation d'autre structure similaire comme la médiation de la République.

Pour d'autres, les termes sont certes, importants mais le plus important se trouve au niveau des pouvoirs et des missions dévolus à la personne qui sera chargée de l'exécuter. C'est ainsi qu'ils ont mis l'accent sur la nécessité de faire respecter l'esprit de la convention et du protocole pour un respect de la dignité humaine dans les lieux de prévention de liberté.

Sur ce même registre des concepts et des termes, certains de vos commissaires se sont interrogés sur les termes collaborateurs et observateurs délégués qui selon eux, à un moment donné du texte semblent dire la même chose et à un autre, semblent dire tout à fait le contraire, notamment au niveau des articles trois et quatre du projet de loi, où les termes ne signifient pas la même chose. Ils

ont par conséquent, demandé à ce que le Ministre d'Etat puisse apporter des clarifications pour une meilleure compréhension du rôle de chacun.

Concernant l'administration et le contrôle des crédits : Vos commissaires ont posé le problème de l'allocation des ressources et leur gestion qui les préoccupent dans la mesure où souvent leurs origines sont extérieures au gouvernement et proviennent d'organismes qui exercent un lobbying intense et une pression auprès des autorités pour faire adopter certains textes de loi. Ce qui du reste, ne gêne aucunement, selon vos commissaires, mais devrait pousser les autorités à davantage de rigueur dans le contrôle. C'est pourquoi, Ils ont demandé à ce qu'un contrôle soit exercé sur leurs origines et sur leur gestion.

Sur la notion d'empêchement de l'observateur général, vos commissaires ont souhaité à ce qu'une précision soit faite sur les situations d'empêchement, sur la durée pour le constater et sur les personnes devant le faire.

Concernant la remise de rapport par l'observateur et le secret professionnel, vos commissaires se sont préoccupés de la finalité du rapport qui est adressé au ministre qui n'a aucun pouvoir sur les prisons contrairement à l'autorité judiciaire. Ils ont également pensé que pour garder le secret professionnel, les personnes choisies pour contrôler ou observer devraient prêter serment lors de leur prise de fonction.

Sur la saisine de l'observateur général par les autorités étatiques comme le président de la République, le Premier Ministre, le Ministre de la justice... vos commissaires ont pensé que le préciser dans le texte est superfétatoire et à la limite dépourvu de sens, en ce sens que le rapport leur est destiné.

Vos commissaires ont pensé qu'au-delà de ce projet de loi, le meilleur moyen pour régler fondamentalement les problèmes dans les prisons et de manière durable, c'est d'améliorer les conditions de détention, améliorer les équipements, construire de nouveaux locaux plus modernes et plus adéquats, augmenter le budget des prisons et changer le code de procédure pénale...

Profitant du passage du Ministre d'Etat, vos commissaires ont abordé d'autres questions notamment le cas Hissène Habré : Ils ont exprimé leurs préoccupations sur les lenteurs constatées sur le démarrage du procès de

l'ancien Président Tchadien d'autant plus que, pour eux, l'Union européenne s'est engagé à décaisser de l'argent pour le financement de la première phase du procès. Ils ont demandé au gouvernement de leur tenir informés sur l'Etat d'avancement de la requête qu'il devait effectuer auprès des bailleurs pour le financement du procès de Habré.

Aussi, ils ont souhaité que les conditions de travail du monde de la justice soient améliorées pour permettre aux magistrats et au personnel des juridictions de faire correctement leur travail.

Dans sa réponse, Monsieur le Ministre d'Etat s'est réjoui de l'accueil favorable de vos commissaires du projet de loi. Il affirmera par la suite que le gouvernement reste ouvert pour un dialogue et des échanges en amont avec la représentation nationale sur les textes de loi avant leur présentation au parlement ce qui, à son avis, ne sera que bénéfique pour notre pays. Sous ce rapport il dira attendre d'être saisi par les parlementaires pour s'accorder sur les modalités d'organisation de ces concertations.

Abordant la question des termes, « observateur général », « contrôleur général »..., Monsieur le Ministre d'Etat dira que, dans un souci de ne pas confondre les rôles de l'observateur général avec celui du procureur et du juge d'application des peines, le gouvernement a préféré choisir le terme observateur général. Selon lui, la mission d'observateur est différente de celle de contrôleur qui a le pouvoir d'intervenir pour faire apporter des corrections ce qui du point de vue de la loi est dévolu au procureur ou au juge d'application des peines.

Or, dans le cas précis de l'observateur général, sa mission se limite à observer et à porter ses observations. Il ajoutera par la suite que le terme observateur est plus approprié en ce sens qu'il désigne une personnalité administrative indépendante et qui peut sans autorisation ou sur la base d'une saisine par une personne physique ou morale agir en toute indépendance. Selon toujours le ministre d'Etat, ceci ne serait pas possible s'il s'agissait d'un observatoire qui est un organe ou une structure avec souvent plusieurs membres qui alourdissent les tâches et les prises de décision. Par conséquent le choix du terme observateur est un choix délibéré du gouvernement et entre dans le cadre de la volonté affirmée du gouvernement de faire respecter les droits humains dans nos lieux de privation de liberté et son attachement à la transparence dans le processus de

contrôle de ces espaces. C'est pourquoi, le mandat de l'observateur général n'est pas renouvelable, dira le ministre d'Etat afin de lui permettre de faire son travail comme il se doit sans penser à sa reconduction qui pourrait le pousser à agir outre.

Aussi, il lui est donné, parallèlement au procureur ou au juge d'application des peines dont le pouvoir se limite aux prisons et aux maisons de détention, un pouvoir de visiter à tout moment, tout lieu de privation de liberté qu'il jugera opportun avec la possibilité d'interpeller ou d'alerter les autorités et la société civile à travers la presse ou un rapport public pour informer de la situation dans les lieux de privation de liberté.

Sous ce rapport, il a demandé à ce que les amendements et les propositions d'amendements faits en ce sens soient retirés par défaut de respect de la procédure normale et de non conformité au sens réel de la mission dévolue à l'observateur dans le texte.

Abordant les risques de confusion des observateurs délégués et des autres collaborateurs de l'observateur général au niveau des articles 3 et 4 de la loi, monsieur le Ministre d'Etat dira que tous sont des collaborateurs de l'observateur général mais avec des niveaux de responsabilités différents et promet de le clarifier pour éviter toute possibilité de confusion.

Sur les lieux de privation de liberté, Monsieur le Ministre d'Etat précisera qu'ils vont au-delà des prisons et des maisons de détention et concerne tout autre lieu de privation de liberté (Police, gendarmerie, hôpital psychiatrique, ...).

Concernant la constatation de l'empêchement de l'observateur général, monsieur le Ministre d'Etat dira que c'est celui qui le nomme qui constate son empêchement. Cet empêchement peut avoir plusieurs causes comme une maladie incurable, un décès... Par conséquent, il serait superfétatoire d'en définir les conditions dans le texte.

Sur la destination du rapport et des observations de l'observateur général, monsieur le Ministre d'Etat dira que le ministre peut être bel et bien destinataire de ce rapport dans la mesure où il peut agir sur le parquet notamment sur le procureur général pour faire appliquer certaines décisions. Il donnera l'exemple de la situation à Kédougou où il a demandé au procureur, en toute responsabilité et sans aucune saisine, d'intervenir pour savoir effectivement ce

qui s'est réellement passé lors des événements de Kédougou au niveau des lieux de détentions des manifestants.

En ce qui concerne la saisine de l'observateur par les autorités étatiques (Président de la République, Ministre de la justice...), monsieur le Ministre d'Etat dira que ce n'est pas superfétatoire de le mentionner dans le texte dans la mesure où chacun parmi eux, peut interpellier l'observateur général sur la base d'informations reçues d'un citoyen pour enquête ou vérification. Pour monsieur le Ministre d'Etat, ceci est l'expression de la volonté du gouvernement d'éliminer ou de prévenir la torture dans les lieux de privation de liberté. Ce projet de loi ajoutera-t-il constitue une très grande avancée dans notre pays en ce qui concerne le renforcement du respect de la dignité humaine.

En dehors de cette loi, Monsieur le ministre d'Etat dira que le gouvernement est dans de bonnes dispositions pour améliorer les conditions de détention dans nos prisons et d'accélération des procédures avec la mise sur pied d'un système de veille qui lui permet de procéder par un règlement au cas par cas des détentions provisoires longues. En ce sens des réflexions intenses sont en train d'être menées pour réduire les durées très sensiblement. Il affirmera aussi la volonté de monsieur le Président de la République de faire construire une nouvelle prison pour la région de Dakar. Il annoncera aussi l'augmentation sur le niveau de traitement quotidien de nos détenus qui passe de 450 frs par jour à 500 frs par jour pour l'année 2009.

Concernant l'affaire Hissène Habré, Monsieur le Ministre d'Etat informera vos commissaires que le Sénégal ne formulera aucune requête de financement pour le procès d'autant plus que ce n'est pas à notre pays de le faire. Le Président de la République a dans ce sens adressé une correspondance à l'Union africaine pour l'en informer. Sur l'argent disponible au niveau de l'Union européenne, monsieur le Ministre d'Etat précisera qu'il est évalué à peu près d'un milliard deux cent millions de francs CFA alors que le coût du procès est évalué à plus de dix huit milliards de francs Cfa. Par conséquent, le Sénégal ne peut pas sur la base de ce montant entamer un procès de cette envergure.

Abordant les conditions de travail des magistrats soulevés par certains de vos commissaires, le ministre d'Etat rappellera les efforts qui sont déployés par le Gouvernement du Sénégal depuis 2000, période avant laquelle certains jugements ont été même donnés, dans certains départements, dans des garages. Il rappellera les investissements qui ont été effectués et qui ont sensiblement

amélioré les conditions de travail dans la justice. Il reconnaîtra tout de même que beaucoup reste à être fait mais rassurera les parlementaires de la volonté de Monsieur le Président de la République et de son gouvernement d'en faire une priorité pour améliorer davantage la situation de l'environnement judiciaire sénégalais.

Satisfaits des réponses apportées par Monsieur le Ministre d'Etat, vos Commissaires ont adopté à l'unanimité le projet de loi et vous demandent d'en faire autant s'il ne soulève de votre part aucune objection majeure.



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ÈME} LÉGISLATURE

N°03 /2009

1827/12

Loi sur l'Observateur national des lieux de privation de liberté

L'Assemblée nationale, après en avoir délibéré, a adopté,
en sa séance du mardi 27 janvier 2009, la loi provisoire
dont la teneur suit :

Article premier :

institution et missions

Il est institué un observateur national des lieux de privation de liberté chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités administratives et juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté afin de s'assurer, du respect de leurs droits fondamentaux et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Article 2 :

nomination de l'observateur national

L'observateur national des lieux de privation de liberté, autorité administrative, est nommé par décret, en raison de ses compétences et connaissances professionnelles, pour une période de cinq ans non renouvelable.

L'observateur national ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement

Les fonctions d'observateur national des lieux de privation de liberté sont incompatibles avec tout autre emploi public, toute activité professionnelle et tout mandat électif.

Article 3 :

nomination des observateurs délégués

L'observateur national des lieux de privation de liberté est assisté d'observateurs délégués, qu'il recrute en raison de leurs compétences dans les domaines se rapportant à sa mission.

Les fonctions d'observateurs délégués sont incompatibles avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux de privation de liberté.

Dans l'exercice de leur mission, les observateurs délégués sont placés sous la seule autorité de l'observateur national des lieux de privation de liberté.

Ils cessent leur fonction en même temps que l'observateur national.

Article 4 :

secret professionnel

L'observateur national des lieux de privation de liberté, les personnes attachées à son service et les observateurs délégués qui l'assistent sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports, recommandations et avis prévus aux articles 8 et 9.

Ils veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes concernées par leur inspection ne soit faite, sans le consentement de celles-ci dans les documents publiés sous l'autorité de l'observateur national des lieux de privation de liberté ou dans ses interventions orales.

Article 5 :

saisine de l'observateur national

Toute personne physique ou morale peut porter à la connaissance de l'observateur national des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence.

L'observateur national des lieux de privation de liberté peut également être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les membres du Parlement, le Médiateur de la République. Il peut aussi se saisir de sa propre initiative.

Article 6 :

pouvoirs de l'observateur national

L'observateur national des lieux de privation de liberté peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement.

Les autorités responsables des lieux de privation de liberté ne peuvent s'opposer à la visite de l'observateur national ou de son délégué que pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans les lieux visités sous réserve de fournir à l'observateur national des lieux de privation de liberté les justifications de leur opposition afin de convenir ensemble d'une autre date.

L'observateur national des lieux de privation de liberté obtient des autorités et responsables du lieu de privation de liberté toute pièce ou information utile à l'exercice de sa mission. Lors des visites, il peut s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire.

Le caractère secret des informations et pièces dont l'observateur national des lieux de privation de liberté demande communication ne peut lui être opposé sauf si leur divulgation est susceptible de porter atteinte : au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, au secret de l'enquête et de l'instruction, au secret médical ou au secret professionnel, aux relations entre un avocat et son client.

Dans les cas visés à l'alinéa 4 du présent article, l'observateur national peut être autorisé à accéder aux informations protégées par décision du tribunal régional compétent.

Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit instruction d'aucune autorité.

L'observateur national des lieux de privation de liberté peut déléguer aux observateurs délégués les pouvoirs visés au présent article.

Article 7 :

observations de l'observateur national

A l'issue de chaque visite, l'observateur national des lieux de privation de liberté fait connaître au ministre intéressé ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité ainsi que la condition des personnes privées de liberté. Le ministre formule des observations en réponse chaque fois qu'il le juge utile ou lorsque l'observateur national des lieux de privation de liberté l'a expressément demandé.

Ses observations en réponse sont alors annexées au rapport de visite établi par l'observateur national.

S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, l'observateur national des lieux de privation de liberté communique sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai à l'issue duquel, il constate s'il a été mis fin ou non à la violation signalée.

S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues.

Si l'observateur national a connaissance des faits laissant présumer l'existence d'une infraction à la loi pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément à l'article 32 du code de procédure pénale.

L'observateur national porte à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.

Article 8 :

avis, recommandations et propositions de l'observateur national

Dans son domaine de compétence, l'observateur national des lieux de privation de liberté émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives ou réglementaires applicables.

Après en avoir informé les autorités responsables, il peut rendre public ses avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ses autorités.

Article 9 :

rapport annuel

L'observateur national des lieux de privation de liberté dresse chaque année un rapport. Ce rapport est remis au Président de la République. Il est rendu public.

Article 10 :

coopération

L'observateur national des lieux de privation de liberté coopère avec les organismes internationaux compétents ayant les mêmes missions.

Article 11 :

administration et contrôle des crédits de l'observateur national

L'observateur national des lieux de privation de liberté gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ses crédits sont inscrits au budget de l'Etat et sont régis par les règles de la comptabilité publique.

Article 12 :

dispositions finales

Les conditions d'application de la présente loi sont précisées par décret.

Dakar, le 27 janvier 2009

