

Ombudsman

Le Médiateur du
Grand-Duché de
Luxembourg

Service du contrôle
externe des lieux
privatifs de liberté

R
A
P
P
O
R
T

Rapport annuel
2010-2011

Index

1. Introduction	p.2
2. La méthodologie appliquée	p.3
3. Le choix des lieux à visiter	p.4
4. Les missions effectuées	p.5
5. Le suivi des recommandations	p.6
6. Les missions en programmation	p.7

Annexes

1. Rapport du Contrôleur externe relatif à l'entrée du détenu en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral
2. Prises de position des autorités concernées et conclusions du Contrôleur externe par rapport au rapport relatif à l'entrée du détenu en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral
3. Rapport du Contrôleur externe relatif aux privations de liberté par la Police grand-ducale
4. Synthèse des réactions et commentaires apportés au rapport du Contrôleur externe relatif aux privations de liberté par la Police grand-ducale
5. Rapport du contrôleur externe relatif aux unités psychiatriques infanto-juvéniles fermées
6. Synthèse des réactions et commentaires apportés au rapport du contrôleur externe relatif aux unités psychiatriques infanto-juvéniles fermées

1. Introduction

Au plan international, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à New York a adopté en date du 18 décembre 2002 le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la Torture et autres Peines et Traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT). Entré en vigueur le 22 juin 2006, l'OPCAT prévoit l'instauration d'un système de visites régulières par des organismes internationaux et nationaux indépendants ayant pour objet le contrôle du respect des droits de l'homme dans tous les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté.

Aussi incombe-t-il aux organismes visés d'assurer une prévention efficace de tous traitements cruels, inhumains ou dégradants et de veiller à l'instauration de conditions de détention aussi humaines que possible.

Au plan national l'idée du contrôle externe des lieux privatifs de liberté remonte à 2007, année au cours de laquelle Monsieur le Premier Ministre a annoncé l'intention du Gouvernement d'instaurer un tel service au Luxembourg et de confier la mission de Mécanisme National de Prévention aux termes de l'OPCAT au Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg.

Suite à l'élaboration d'un projet de loi déposé à la Chambre des Députés par le Ministre de la Justice en date du 13 mars 2008, la loi du 11 avril 2010 portant approbation de l'OPCAT et désignation du Médiateur en tant que Mécanisme national de Prévention est entrée en vigueur le 20 avril 2010.

Il est à noter que la notion de « lieux privatifs de liberté » est à comprendre au sens large, désignant l'ensemble de tous les lieux publics et privés où les personnes détenues ou internées ne sont pas autorisées à sortir à leur gré.

Il s'agit en l'occurrence de tous les lieux où se trouvent des personnes privées de leur liberté en vertu d'une décision judiciaire ou de toute autre décision émanant d'une autorité administrative.

Il convient de souligner que le travail du Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté se distingue de manière fondamentale de celui effectué par le Médiateur. Alors que le Médiateur intervient en aval des conflits qui opposent le citoyen à l'administration afin d'obtenir les cas échéant une correction de toute décision, de toute procédure contraire au bon fonctionnement des services visés, le nouveau mécanisme de contrôle extérieur des lieux privatifs de liberté se situe lui en amont de l'émergence de toutes les situations susceptibles de générer des conflits individuels.

Le contrôle externe des lieux privatifs de liberté est essentiellement un instrument d'évaluation des conditions de vie et de traitement des personnes détenues ou internées. En guise de préparation à sa nouvelle fonction le Contrôleur externe avait sollicité de nombreuses réunions d'information avec les différents acteurs concernés au plan national. Ainsi, des échanges de vue ont notamment eu lieu avec les autorités politiques, judiciaires, pénitentiaires et policières.

Il a également rencontré des représentants du corps médical, de l'association du personnel de garde des établissements pénitentiaires, des associations professionnelles des infirmiers et des infirmiers psychiatriques de même que des membres de la représentation du personnel des établissements pénitentiaires.

Le Contrôleur externe s'est également entretenu avec des représentants de la société civile active dans le domaine pénitentiaire et des droits de l'homme.

Finalement, il a également eu une entrevue avec des membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme et avec l'ORK.

En vue de l'exercice des nouvelles fonctions lui dévolues par la loi, le Contrôleur externe a procédé au recrutement d'un agent de la carrière supérieure administrative de l'Etat. Un autre agent de la même carrière, affecté auparavant aux services du Médiateur a été réaffecté au service du contrôle externe, de sorte que ce service se compose, outre le Contrôleur externe lui-même de deux agents de la carrière de l'attaché.

Le Médiateur a procédé à une séparation stricte au sein de son Secrétariat du personnel appelé à lui assister dans ses fonctions de médiation de celui qui l'assiste en sa qualité de Contrôleur externe.

Sur base des informations recueillies pendant les réunions avec les différentes autorités consultées, mais également au vu des constats opérés dans sa fonction de Médiateur, le Contrôleur externe a mis en place un système de permanence fonctionnant 24 heures par jour pendant toute l'année. Des procédures internes, arrêtées avec les autorités pénitentiaires garantissent que les services du Contrôleur externe soient immédiatement informés de tout incident ou plus généralement de tout fait survenu en milieu privatif de liberté qui est de nature à affecter les droits de l'homme des personnes privées de liberté.

Selon ces procédures, des schémas de communication ont été établis permettant une communication rapide et efficiente tenant compte notamment du degré d'urgence ou de l'importance d'un éventuel incident.

Ainsi, par exemple, le Contrôleur externe est systématiquement informé par les responsables des établissements pénitentiaires, sous forme de courrier électronique de tout placement d'un détenu en cellule de sécurité ou en cellule surveillée par vidéo. Toute allégation de violences et tout constat médical en relation avec pareilles allégations sont transmis systématiquement par courrier au Contrôleur externe par les mêmes responsables. En cas de décès inopiné d'un détenu, les services du Contrôleur externe en sont immédiatement informés par voie téléphonique. Ils se rendent alors sur les lieux afin de procéder aux constats qui s'imposent en procédant suivant un schéma de vérifications préalablement communiqué aux autorités concernées.

Finalement, le Contrôleur externe se félicite de la décision de Monsieur le Ministre de la Justice d'associer un agent du service de contrôle externe aux travaux du groupe de travail appelé à élaborer les termes du projet de loi portant réforme du système pénitentiaire.

2. La méthodologie appliquée

Chaque opération de contrôle est précédée par une phase d'étude approfondie de la législation nationale régissant l'institution à visiter et par l'analyse minutieuse des textes et recommandations internationales édictés en la matière.

A partir de la comparaison de ces deux sources, après l'analyse des législations pertinentes d'autres pays et après l'étude des rapports rédigés dans le domaine concerné par d'autres organismes de contrôle, nationaux ou internationaux, comme le CPT du Conseil de l'Europe par exemple, le Contrôleur externe élabore un questionnaire et une liste détaillée d'installations à visiter et d'éléments à vérifier.

Une étude de l'organigramme fonctionnel de l'institution visitée permet alors de déterminer les interlocuteurs et de procéder à une structuration des entretiens selon le domaine de compétence de chaque interlocuteur.

Il est évident que les entretiens qui sont menés par l'équipe de contrôle lors des missions concernent aussi bien les personnes responsables de l'institution visitée et le personnel y affecté, que les personnes privées de liberté qui y sont hébergées.

Chaque mission de contrôle commence par une entrevue du Contrôleur externe et de ses deux agents formant l'équipe de contrôle avec les responsables de l'institution à visiter. Au cours de cette entrevue, le Contrôleur externe explique en détail les objectifs et les modalités du contrôle.

Les opérations sur le terrain sont exécutées par les deux agents de l'équipe de contrôle.

A la fin de ces opérations, un rapport de mission détaillé est rédigé. Ce rapport contient toujours deux volets, le premier voué exclusivement à la comparaison de la législation nationale avec les normes internationales régissant les droits de l'homme et les recommandations que le Contrôleur externe juge nécessaires, le deuxième volet contenant les constats faits sur place et les recommandations du Contrôleur externe qui en découlent.

Ce rapport est transmis aux responsables concernés qui disposent d'un délai raisonnable pour soumettre au Contrôleur externe une prise de position écrite. Cette prise de position est commentée par le Contrôleur externe et fait par la suite l'objet d'une publication ensemble avec le rapport de mission.

3. Le choix des lieux à visiter

Il appartient au Contrôleur externe de décider librement du lieu et du moment de ses contrôles. Pour déterminer le calendrier des contrôles à effectuer, le Contrôleur se fait guider tant par des considérations de priorité que par des informations qui sont portées à sa connaissance, pourvu que ces informations soient objectivement vérifiables.

Vu le nombre relativement limité de lieux privatifs de liberté sur le territoire national (Centre Pénitentiaire de Luxembourg (CPL), Centre Pénitentiaire de Givenich (CPG), Centre de Réétention administrative, Centres Socio-Educatifs de l'Etat de Dreibern et de Schrassig, certains Commissariats de Police, zone d'attente à l'aéroport, cellules réservées à des personnes sous mandat de dépôt au Centre Hospitalier de Luxembourg (CHL), unités de psychiatrie fermées du CHL, Centre Hospitalier Emile Mayrisch (CHEM), Centre Hospitalier Kirchberg (CHK), Centre Hospitalier du Nord (CHdN) et Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique d'Ettelbruck (CHNP)), le Contrôleur externe a dès son entrée en fonction décidé de ne pas suivre la pratique de nombreux Mécanismes Nationaux de Prévention étrangers, procédant à des contrôles globaux d'une institution déterminée et donc par nature forcément plus généralistes.

Le Contrôleur externe procède au contraire à des contrôles sectoriels très spécifiques et transversaux pouvant concerner une seule ou plusieurs institutions à la fois. Cette manière de procéder permet un contrôle beaucoup plus détaillé et approfondi de certains aspects spécifiques de la privation de liberté.

La détermination de l'objet spécifique d'une mission de contrôle est également guidée par l'existence de projets ou de propositions législatives tendant à apporter des changements à la législation existante en matière de privation de liberté.

Ainsi l'engagement des travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'un projet de loi sur la réforme pénitentiaire a amené le Contrôleur externe à procéder à une mission de contrôle d'envergure relative à l'entrée des détenus en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral.

Les mêmes raisons ont amené le Contrôleur externe à procéder à une mission de contrôle auprès de la Police grand-ducale alors que celle-ci est également compétente en matière de transport des personnes en détention préventive et de certains détenus condamnés à risque. Les conclusions et les recommandations formulées par le Contrôleur externe dans les rapports de ces deux missions ont par la suite trouvé une très large entrée dans la formulation des projets des nouveaux textes législatifs et réglementaires en matière de réforme pénitentiaire, ce dont le Contrôleur externe ne peut que se féliciter.

Il en est de même en ce qui concerne le projet de loi 5351, portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Les travaux y relatifs ont conduit le Contrôleur externe à procéder à une mission de contrôle auprès des institutions fermées de psychiatrie infantile et juvénile. Le Contrôleur externe se féliciterait de voir le législateur tenir compte des recommandations formulées en la matière.

4. Les missions effectuées

Depuis la mise en place du service, 4 volets du domaine privatif de liberté ont fait l'objet d'un contrôle approfondi :

- a. L'entrée du détenu en milieu carcéral ainsi que la santé en milieu carcéral au sens le plus large

Cette mission a eu lieu aussi bien au CPL qu'au CPG. Au-delà des procédures liées à l'entrée et l'admission du détenu en milieu carcéral, cette mission s'est focalisée sur les conditions relatives au traitement en médecine somatique, psychiatrique et dentaire au CPL et au CPG, ainsi qu'au problème de la toxicomanie en milieu pénitentiaire. Finalement, les volets de l'hygiène, de l'alimentation et des activités sportives ont été analysés en détail.

La mission de contrôle sur place s'est déroulée entre le 15 septembre 2010 et le 1^{er} octobre 2010.

- b. La privation de liberté par la Police grand-ducale et les transports de détenus effectués par les forces policières

Lors de cette mission, l'équipe de contrôle a visité les cellules d'arrêt du Centre d'Intervention Principal de Luxembourg (CIP) (rue Glesener), du CIP d'Esch-sur-Alzette, du CIP de Diekirch, de l'Unité Centrale de Police de l'aéroport et de la Police judiciaire. Elle a analysé les procédures relatives à la privation de liberté par les autorités policières, la situation matérielle des lieux de détention visités ainsi que les modalités relatives aux transports des détenus, effectués par la Police Grand-ducale.

La mission de contrôle sur place a eu lieu du 15 décembre 2010 au 20 décembre 2010.

- c. Les unités psychiatriques infanto-juvéniles fermées

Cette mission a concerné les unités de psychiatrie infantile au CHL ainsi que les unités de psychiatrie juvénile au CHK et au CHNP. Elle visait le contrôle du traitement des mineurs en milieu fermé, dans son sens large, englobant tout aussi bien le traitement médical que les conditions générales de vie au sein de chaque unité. Le Contrôleur avait décidé d'adjoindre un expert médical à l'équipe de contrôle afin de couvrir également le domaine purement médical.

La mission de contrôle sur place a commencé le 30 mars 2011 et a été clôturée le 20 avril 2011.

d. Les placés judiciaires et les placés médicaux sous mandat de dépôt

Cette mission de contrôle a concerné l'unité « BU6 » du CHNP à Ettelbruck.

Lors de cette mission, l'équipe de contrôle a examiné les conditions d'internement des placés judiciaires, c'est-à-dire des personnes reconnues pénalement irresponsables en vertu des articles 71 ou 71-1 du code pénal, ainsi que des placés médicaux sous mandat de dépôt, donc les personnes à l'encontre desquelles un mandat de dépôt a été émis et qui sont normalement détenues au CPL ou au CPG, souffrant de pathologies psychiatriques assez graves qui ont évolué de sorte à rendre nécessaire un séjour hospitalier en unité psychiatrique spécialisée pour une durée déterminée.

Les opérations sur place de cette mission de contrôle ont débuté le 26 septembre et ont pu être achevées en date du 25 octobre 2011.

Pour ce qui est des trois premières missions, tant le rapport initial du Contrôleur externe que les commentaires et remarques des autorités concernées, ensemble avec les observations finales du Contrôleur externe, ont été publiés sur le site du Contrôleur externe (www.ombudsman.lu, onglet CELPL ou www.celpl.lu).

Le Contrôleur externe vient d'adresser son rapport relatif à la mission de contrôle des conditions d'internement des placés judiciaires et des placés médicaux sous mandat de dépôt aux autorités concernées tout en les priant de lui faire parvenir leurs commentaires jusqu'au 20 janvier 2012 au plus tard.

5. Le suivi des recommandations

Le Contrôleur externe suit avec attention les travaux législatifs qui sont actuellement menés dans certains domaines touchant également les lieux privés de liberté.

Il entretient de ce fait également un échange étroit avec les autorités politiques directement concernées.

Le Contrôleur externe entend revenir régulièrement sur les recommandations formulées dans ses rapports afin d'apprécier le suivi qui y est réservé par les autorités compétentes. A cet effet, le Contrôleur externe va mettre en œuvre en 2012 les premières missions de suivi destinées à apprécier les suites qui ont été réservées à ses recommandations.

En cas d'inaction ou d'absence de réaction de la part des autorités responsables, le Contrôleur externe n'entend pas hésiter pour recourir aux moyens qui lui sont réservés par la loi afin d'en faire publiquement état. Dans ce contexte, il est à relever qu'il appartient également au Contrôleur externe d'informer l'instance supranationale mise en place par l'OPCAT, le Sous-Comité pour la Prévention de la Torture des Nations Unies, d'éventuels manquements graves dont il obtiendrait connaissance ou d'éventuels refus qui lui pourraient lui être opposés.

En tout état de cause, le Contrôleur externe tient à souligner qu'il se féliciterait si la Chambre des Députés pouvait également se charger de veiller au suivi de ses recommandations à l'instar de la procédure mise en place pour le suivi des recommandations du Médiateur.

6. Les missions en programmation

Le Contrôleur externe ne pourra pour des raisons évidentes pas faire état des missions programmées à court et à moyen terme, mais il entend maintenir son rythme de travail dans le respect des priorités mentionnées plus haut.

Luxembourg, le 5 décembre 2011

Marc Fischbach
Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté