

Rapport du Contrôleur externe sur les privations de liberté par la Police grand-ducale

Commentaires et réactions

Remarque introductive :

Les recommandations et les commentaires qui s'y rapportent, repris dans ce document constituent la synthèse des constats du Contrôleur externe et des réponses écrites des autorités concernées. Cette synthèse tient également compte des résultats de la réunion de concertation qui a été organisée à l'initiative du Contrôleur externe et à laquelle ont pris part Monsieur le Procureur Général d'Etat Robert BIEVER, Madame le Premier Substitut Simone FLAMMANG, Monsieur le Directeur Général de la Police grand-ducale Romain NETTGEN, Monsieur le Secrétaire général de la Police grand-ducale Jean-Marie WAGNER, Madame la Première Conseillère de Gouvernement Andrée COLAS du Ministère de l'Intérieur et Madame la Conseillère de Direction 1^{ière} cl. Claudine KONSBRUCK du Ministère de la Justice.

Les recommandations figurant au rapport et non traitées dans ce document n'ont pas fait l'objet de remarques particulières des autorités concernées. Le Contrôleur externe insiste cependant à ce qu'elles soient respectées.

Commentaires et réactions :

Page 8 : « En matière pénale, et suite à une décision de garde provisoire entraînant une privation de liberté, le Contrôleur externe recommande vivement de changer les dispositions législatives internes, afin de garantir au mineur qu'il soit entendu en ses moyens et explications, assisté par son avocat, dans un délai n'excédant pas 24 heures, et de veiller en tout état de cause au respect du délai de trois jours prévu à l'article 27 de la prédite loi sur la protection de la jeunesse (...) »

Selon les explications fournies par les autorités judiciaires, il ne serait pas nécessaire d'introduire un délai réduit à 24 heures alors qu'il est d'ores-et-déjà loisible au mineur, à son représentant ou à son avocat d'introduire une demande en mainlevée d'une décision de garde provisoire à tout moment, demande qui serait traitée normalement dans un délai de 3 jours au plus et dans de rares cas au plus tard endéans une semaine.

Le Contrôleur externe ne saurait se satisfaire de cette explication et insiste à ce que les mineurs se voient accorder au moins les mêmes droits que ceux accordés aux majeurs. Or, en cas de privation de liberté d'un majeur, celui-ci a en tout état de cause le droit d'être entendu par un juge d'instruction dans un délai n'excédant jamais 24 heures.

Page 10 : « Le Contrôleur externe recommande de compléter ces textes par l'ajout du droit de la personne privée de liberté de faire appel à une assistance consulaire. »

Selon les responsables de la Police grand-ducale, ce droit est en principe accordé à toute personne privée de liberté si celle-ci en fait la demande. Ces responsables ne s'opposent pas non plus à faire entrer ce droit dans tous les textes normatifs régissant une privation de liberté. Ils font cependant valoir que ceci pourrait engendrer des problèmes dans la pratique alors que de nombreux pays n'entretiennent pas de consulat au Grand-Duché.

Le Contrôleur externe estime qu'il s'agit d'un droit élémentaire qui devrait être accordé à toute personne privée de liberté en vertu de nombreux textes internationaux. Il estime dès lors que des considérations d'ordre pratique ne devraient pas empêcher l'entérinement de ce droit dans le droit national.

Page 18 : « Le Contrôleur externe se féliciterait si ces dispositions pouvaient être intégrées dans une disposition législative ou du moins réglementaire alors que la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police (...) ne fait référence qu'indirectement à la proportionnalité et à la légitimité de l'usage de la force aux articles 60 à 62. Les dispositions de l'article 28 de la prédite loi organique ne font également référence qu'indirectement aux prescriptions exigées par le code de conduite pour les responsables de l'application des lois en stipulant que, sub vo. serment : « Je jure (...) de ne faire usage, dans l'exercice de mes fonctions, de la force qui m'est confiée que pour le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. »

Ni les autorités judiciaires, ni les responsables de la Police grand-ducale ne s'opposent à une intégration plus précise du principe de proportionnalité dans la législation nationale pertinente.

Ils objectent cependant qu'il s'agit d'un concept théorique difficile à formuler avec la précision, la clarté et la rigueur qui doivent être propres aux textes normatifs. Les responsables de la Police grand-ducale ont également fait savoir que la formation des agents de police nouvellement recrutés accorde dans certains cours (notamment : tactique policière) une importance toute particulière au principe de la proportionnalité.

Le Contrôleur externe n'ignore pas que le principe de proportionnalité se trouve d'ores-et-déjà expliqué d'une manière claire et précise aux agents de police dans certaines instructions de service de la Police grand-ducale (« Usage des armes et autres moyens de contrainte », point 1., vo. Préambule, version mai 2011), mais au vu de l'importance de ce principe fondamental, Il estime qu'il devrait trouver son entrée dans la législation nationale pertinente.

Page 18 : « Le Contrôleur externe suggère d'inscrire cette disposition (i.e. le droit à une visite médicale préalable à la mise en détention) dans les textes législatifs.

Le Contrôleur externe se félicite que cette recommandation a été unanimement acceptée par toutes les autorités concernées et souhaite dès lors être tenu informé des suites qui y seront réservées.

Page 27 : « Le Contrôleur externe recommande en conséquence de changer le dispositif actuel par un dispositif technique permettant une pixellisation grossière de cet espace (i.e. la toilette). Cette manière de procéder garantirait le droit à l'intimité de la personne détenue, tout en permettant aux agents chargés de la surveillance des écrans de détecter des mouvements suspects, voire l'absence totale de mouvements pendant une période prolongée. »

Les autorités policières font valoir que la Commission Nationale pour la Protection des Données (CNPD) a imposé aux autorités policières une technologie rendant invisible aux écrans de surveillance l'espace occupé par la toilette.

Le Contrôleur externe est parfaitement conscient de l'obligation imposée aux autorités policières de respecter la sphère privée, voire intime d'une personne

détenue. C'est précisément afin de respecter le droit au respect de l'intimité du détenu que le Contrôleur externe n'a pas préconisé l'enlèvement pur et simple du dispositif de masquage, mais son remplacement par un système permettant de procéder à une pixellisation très grossière de l'espace occupé par la toilette. Une telle pixellisation ne permettrait d'aucune manière d'identifier le détenu en question, mais il serait, pour des raisons de sécurité évidentes toujours possible de détecter ses mouvements.

Afin de pouvoir se prononcer d'une manière définitive sur la question, le Contrôleur externe a eu une entrevue avec les trois membres du collège de la CNPD. Lors de cette entrevue, l'interprétation correcte à donner à la délibération 45/2007 du 6 avril 2007 dont la Police grand-ducale faisait état dans sa prise de position fut largement discutée. Le collège de la CNPD a formellement reconnu que son interprétation du terme de masquage employé dans la prédite délibération n'exclut pas la mise en place d'un dispositif informatique de floutage ou de pixellisation. La CNPD s'est déclarée d'accord à compléter son avis en ce sens, de sorte que plus rien ne s'oppose à la mise en œuvre de la recommandation du Contrôleur externe.

Page 27 : « Le Contrôleur externe ne partage pas l'argument de salubrité et d'hygiène avancé à cet égard par les organes de Police qui soutiennent que les personnes détenues dans leurs locaux se trouvent très souvent dans un état d'ébriété ou d'aliénation avancée de sorte qu'elles ne maîtrisent plus toutes leurs fonctions corporelles. En effet, les responsables des Centres pénitentiaires sont souvent confrontés à des problèmes similaires en ce qui concerne les détenus qui doivent être placés dans des cellules de sécurité. Or, ces cellules sont toutes équipées de matelas, dotés d'un revêtement spécial permettant un nettoyage facile et le maintien d'une hygiène adéquate. »

A ce sujet, les responsables de la Police grand-ducale ont fait valoir des arguments purement pratiques. En effet, selon eux, il serait très difficile de trouver le personnel nécessaire au nettoyage de ces matelas après l'occupation d'une cellule.

Le Contrôleur externe ne saurait accepter cette position alors qu'il estime qu'il existe déjà à l'heure actuelle du personnel employé au nettoyage des cellules et au lavage des couvertures. Le fait qu'il y ait un matelas ou non ne change en rien le travail de ces personnes, surtout qu'il est question de matelas avec un revêtement spécial, résistant et facile à nettoyer, sans draps.

Page 28 : « **Toutes les cellules d'arrêt sont dotées d'un banc surélevé, construit en béton et revêtu de carrelage comme d'ailleurs le reste des cellules. Le Contrôleur a dû constater que ces bancs sont d'une hauteur de plus de 60 cm. Or, force est de constater qu'un nombre important de personnes sont enfermées dans ces cellules pour des faits d'ivresse publique ou d'agissements insensés, de sorte qu'elles ne contrôlent pas toujours leurs mouvements. Si une telle personne tombe de ce banc pendant son sommeil, elle risque de se blesser sérieusement. Le Contrôleur externe est conscient du fait qu'il ne sera guère possible de remédier dans l'immédiat à de telles déficiences, mais il recommande aux autorités concernées de tenir compte de ce constat lors de l'aménagement futur de nouvelles cellules.** »

Le Contrôleur externe se félicite que les autorités concernées acceptent cette recommandation et qu'il en sera dûment tenu compte lors de la construction de nouvelles cellules d'arrêt.

Page 28 : « **Informé par les agents sur place que le nombre de cellules d'arrêt disponibles était insuffisant (au CIP de Diekirch), notamment à l'occasion de certaines fêtes publiques organisées dans le nord du pays, le Contrôleur externe recommande de veiller dans les tout meilleurs délais à l'aménagement approprié de toutes les cellules.** »

Ici encore, le Contrôleur externe se félicite que les nouveaux locaux du CIP de Diekirch, qui seront fonctionnels à partir de décembre 2011, prévoient 3 cellules d'arrêt supplémentaires.

Page 28 : « **Le fait qu'il n'y a pas d'agent de police qui assure une permanence à proximité immédiate des lieux de détention (sauf au CIP d'Esch/Alzette, pendant la journée) pourrait, en cas de problèmes graves, constituer un danger potentiel pour la santé d'un détenu. Une telle situation est constitutive d'une source de danger potentiel pour la sécurité, notamment dans les locaux du CIP de Luxembourg et ceux de la Police judiciaire, où les agents de police sont contraints de conduire les détenus des cellules vers le lieu de l'interrogatoire et inversement à travers des cages d'escaliers s'étendant sur plusieurs étages.** »

Le Contrôleur externe est pleinement conscient du fait qu'il ne sera guère possible d'apporter des modifications dans le sens voulu aux infrastructures existantes, néanmoins, il prend acte des déclarations des autorités concernées qu'il sera tenu compte de cette recommandation dans le cas des constructions futures.

Page 29 : « **Le Contrôleur externe recommande aux autorités compétentes de veiller à ce que les effets personnels retirés aux personnes privées de liberté soient toujours mis sous clé afin d'éviter tous les problèmes qui pourraient naître en cas de perte ou de vol, réel ou allégué. »**

Il s'agit ici d'un constat purement matériel. Les autorités policières ont déclaré donner les instructions nécessaires afin de veiller au respect de cette recommandation dans le futur.

Page 30 : « **Afin de garantir au mieux les droits des personnes privées de liberté par les autorités policières, le Contrôleur externe recommande l'élaboration d'un catalogue de critères objectifs permettant de conclure le cas échéant à la dangerosité potentielle d'un détenu et partant à sa mise en cellule de sécurité pendant les interrogatoires. Les circonstances rendant un interrogatoire en cellule de sécurité nécessaire devraient toujours être dûment documentées et détaillées dans le procès-verbal de l'interrogatoire. »**

Les autorités policières ont fait connaître leur désaccord par rapport à cette recommandation en faisant notamment valoir l'imprévisibilité de certaines situations dans lesquelles une appréciation rapide de la situation, basée sur l'expérience de l'agent en question, s'impose.

Le Contrôleur ne nie pas la complexité des situations auxquelles les agents de police sont appelés à faire face dans l'exercice de leur mission.

Il importe toutefois, eu égard aux principes de transparence et d'objectivité, comme aussi dans l'intérêt de l'égalité de traitement, de définir des critères minima guidant les agents de la Police dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire.

Page 32 : « **Le Contrôleur externe recommande avec insistance aux autorités concernées de garantir l'accès à un avocat à toute personne privée de liberté dès le moment de son arrestation, quels que soient l'heure et le motif de la détention et d'apporter les changements nécessaires à la législation nationale afin de permettre aux avocats mandatés de conseiller utilement leurs clients, le cas échéant dans un entretien privé, préalable au premier interrogatoire mené par la Police. »**

Dans ce contexte, le Contrôleur externe se félicite de la déclaration faite par Monsieur le Ministre de la Justice à la Chambre des Députés dans le cadre des débats sur le projet de loi 6163 relatifs à la lutte contre le blanchiment et

le financement du terrorisme selon laquelle des travaux législatifs dans le sens recommandé sont envisagés.

Page 33 : « Le Contrôleur externe se doit cependant d'insister sur le respect des droits élémentaires des personnes visées en pareil cas (droit de contacter une personne de leur choix en cas d'ivresse publique ou d'agissements insensés) et recommande d'inscrire dans le droit interne la possibilité des personnes arrêtées pour ivresse publique ou pour agissements insensés de contacter dès leur privation de liberté une personne de leur choix. »

Le Contrôleur externe se félicite que les autorités compétentes ont déclaré accepter cette recommandation.

Page 35 : « Les agents de Police font à cet effet appel au médecin-généraliste de service ou conduisent le détenu à l'hôpital de garde. En règle générale, la visite médicale est effectuée avant la mise en cellule, ou, alors, suivant la disponibilité du médecin, au tout début de la mise en détention. Le Contrôleur externe ne peut que se féliciter de cet exemple de bonne pratique.

Un petit bémol est néanmoins à déplorer dans les cas où une personne privée de liberté ne reçoit pas d'attestation permettant la détention ou lorsque son admission au Centre pénitentiaire est refusée sur base de l'article 141 du règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires.

Si les instructions de service sont claires en cas de non délivrance de ladite attestation, en prévoyant que dans pareil cas, la personne doit être conduite à l'hôpital de garde, la situation semble plus compliquée en cas de refus sur base de l'article 141 précité. Ainsi, certains cas ont été rapportés au Contrôleur externe dans lesquels les agents de police ont été contraints de reconduire des personnes notamment en état d'ivresse avancée au Commissariat de Police et de les placer en cellule de dégrisement, à cause d'un refus de la part de l'hôpital de prendre la personne en charge. Il va sans dire qu'une telle situation peut gravement compromettre la santé de la personne privée de liberté et qu'il faut y remédier dans les meilleurs délais.

Le Contrôleur externe recommande aux agents de Police de respecter scrupuleusement l'instruction de service qui prévoit de conduire ces personnes à l'hôpital et enjoint aux autorités concernées d'assurer que les personnes privées de liberté, dont l'incarcération a été refusée sur base du prédit article, soient prises en charge à l'hôpital. »

Le Contrôleur externe est tout à fait conscient de la complexité du problème. En effet, il s'agit de concilier les intérêts légitimes des deux administrations concernées ainsi que ceux du détenu.

Le Contrôleur ne saurait s'immiscer dans l'organisation purement interne, ni de la Police grand-ducale, ni de l'Administration pénitentiaire, par contre, il est de son devoir et de sa mission de veiller au respect des droits de l'homme dont demeurent dépositaires les détenus. Dans ce contexte, il est indéniable que les droits à l'intégrité physique et aux soins de santé en cas de besoin sont des droits qui ne sauraient être mis à disposition.

Le Contrôleur externe ne saurait tolérer qu'une personne gravement intoxiquée, soit par l'alcool ou par d'autres substances illicites, doive subir un transport d'un commissariat de Police vers un hôpital pour y être examiné, puis un second transport de cet hôpital vers le CPL pour s'y voir refuser l'admission, refus qui nécessite un troisième transport de retour au Commissariat de Police. Outre le fait que les services de Police n'ont pas comme mission de faire des transports ambulanciers, pareilles manœuvres risquent de surcroît de mettre en danger les jours du détenu en cas d'incident grave non prévisible.

Le Contrôleur externe est informé des impératifs du service de nuit du CPL, surtout eu égard au personnel médical ou paramédical disponible.

D'un autre côté, le Contrôleur externe comprend les objections et les problèmes des autorités policières qui ont certainement des devoirs plus urgents et plus importants à accomplir que de procéder à des transports de détenus qui pourraient être évités.

Il faut également considérer que chaque détenu qui est présenté par la Police à l'admission a fait l'objet d'un examen médical préalable attestant sa capacité d'être incarcéré. Selon un accord trouvé entre le CPL et la Police grand-ducale, un détenu n'est à l'heure actuelle pas admis s'il présente un taux d'alcoolémie supérieur à 1.4‰. Le Contrôleur externe se demande si ce taux, qui ne pose généralement pas de problème sur un plan médical pour un individu sain, ne devrait pas être revu vers le haut.

Le Contrôleur externe insiste pour qu'une solution dans l'intérêt des deux administrations concernées et dans l'intérêt du détenu soit trouvée à brève échéance.

Page 37 : « **Le Contrôleur externe recommande dès lors d'adapter les dispositions internes de la Police grand-ducale dans le sens suivant :**

En principe, tout examen médical, de quelque nature qu'il soit, doit avoir lieu en dehors de la présence d'un agent de police, sauf demande expresse contraire émanant du médecin et documentée par la suite dans l'attestation délivrée. Afin de mettre le médecin en mesure d'apprécier au mieux la personnalité et la dangerosité du détenu à examiner, les agents de police sont tenus de fournir au médecin toutes informations utiles à cet égard qui pourraient se trouver en leur possession. La transmission de ces informations devrait également être documentée dans l'attestation délivrée.

Les policiers devraient se prononcer sur le risque de fuite représenté par la personne concernée.

Avant de laisser le détenu seul avec le médecin, les agents de police prennent, en présence du médecin, inspection de la salle de consultation et enlèvent chaque objet jugé dangereux ou susceptible de favoriser une évasion. Lors de ces opérations, ils vérifient également l'existence de possibles issues pouvant servir à une fuite, plus particulièrement si les locaux se trouvent au rez-de-chaussée ou au premier étage ou encore si des dispositifs externes comme des escaliers de feu pourraient faciliter une évasion.

Si les agents concluent à un quelconque risque d'évasion, le détenu sera menotté.

Si l'examen médical a lieu dans une cellule d'arrêt, au Commissariat de Police, le détenu ne porte pas de menottes, sauf demande expresse du médecin dans les conditions déjà énoncées. Si les agents de police concluent à l'absence de possibilités d'évasion dans un autre local de consultation, il devra être procédé de la même manière.

Le Contrôleur externe recommande qu'en principe, le détenu ne sera jamais menotté au cours d'une visite médicale, sauf sur demande expresse du médecin ou s'il existe un risque d'évasion dûment constaté par les agents de police accompagnant le détenu. »

Le Contrôleur externe tient à souligner que le risque d'évasion ne peut être établi par le seul agencement des lieux de consultation. Si les lieux en question présentent en effet un agencement qui soit de nature à faciliter une possible évasion, il incombe aux agents de police sur place de prendre toutes les mesures requises pour sécuriser ces issues. Uniquement au cas où les

agents ne sauraient garantir raisonnablement la sécurité publique, la mise de menottes pourra être envisagée.

Le Contrôleur externe insiste sur cette recommandation. Il se félicite que les responsables de la Police grand-ducale ont marqué leur accord de principe sous réserve que le médecin qui refuse la présence policière et le port de menottes signe une décharge aux agents accompagnant le détenu.

Page 38 : « **Tout en étant conscient des impératifs de sécurité, le Contrôleur externe émet ses vives réserves quant à la pratique de surveiller le détenu en salle de réanimation, voire même en salle d'opération et renvoie de nouveau à sa recommandation précédente concernant les consultations médicales.** »

Le Contrôleur externe se félicite que les autorités policières partagent les réserves émises et que les instructions de services seront changées dans le sens voulu.

Page 38 : « **Afin de garantir au mieux le droit à l'intimité et le secret médical, le Contrôleur externe recommande d'envisager le transfert au CHL dans une chambre spécialement aménagée pour accueillir des personnes privées de liberté, dès que l'état de santé du détenu le permet.** »

Tant les autorités judiciaires que les responsables de la Police grand-ducale se montrent d'accord avec cette recommandation dont la mise en œuvre tombe cependant sous les compétences du Ministère de la Santé.

Page 38 : « **Le Contrôleur externe demande à être éclairé sur les raisons de cette pratique constante consistant à priver la personne de télévision et ainsi de son droit à l'information.** »

Le Contrôleur externe se félicite que les autorités concernées ont décidé d'autoriser dorénavant la télévision dans les chambres des détenus hospitalisés, sous réserve cependant qu'ils aient déjà eu ce droit au CPL ou au CPG et qu'ils prennent en charge eux-mêmes les frais en découlant.

Page 39 : « **Le Contrôleur externe recommande d'appliquer les modalités de visite en vigueur au CPL aux visites ayant lieu à l'hôpital. Ainsi, la personne qui désire rendre visite à un détenu hospitalisé doit être en possession d'une autorisation de visite valable, la visite devra faire l'objet d'une demande et d'une autorisation préalables. Par ailleurs le détenu devrait pouvoir décider de la durée de la visite (30 ou 60 minutes).** »

Ici encore, les autorités concernées ont marqué leur accord pour suivre la recommandation du Contrôleur externe.

Page 40 : « **Pour favoriser de manière générale le bon déroulement des transports, le Contrôleur externe recommande de définir dans les tout meilleurs délais des critères précis qui seront à la base de la répartition des détenus entre les deux services actuellement chargés de leur transport ainsi que de déterminer dans quel cas un fourgon à cellules est à utiliser et dans quels cas l'extraction peut être réalisée par un véhicule de service ordinaire.**

Le Contrôleur externe recommande de procéder à la répartition des détenus entre l'un ou l'autre service en fonction de leur personnalité, leurs antécédents judiciaires, leur comportement en prison et lors d'éventuelles extractions précédentes et des modalités de l'exécution de peine dont ils ont déjà bénéficié. Avant toute prise de décision, il est hautement recommandé que les deux services demandent les informations utiles ainsi qu'un avis au SPSE. »

Le Contrôleur externe a été informé que d'importants changements seront apportés aux modalités de transport des détenus des différentes catégories dans le cadre de la réforme pénitentiaire. Il reviendra à ce sujet lors de la publication des projets des textes légaux en question.

Page 43 : « **Le Contrôleur externe recommande de changer l'instruction de service en question de manière à ce que toutes les arrestations soient mentionnées dans un registre, indépendamment du lieu d'arrestation ou de leur durée. Il est primordial qu'il existe une trace écrite de chaque arrestation, en premier lieu dans l'intérêt de la personne privée de liberté, mais également dans l'intérêt des agents, notamment dans les cas où la privation de liberté en question fait l'objet d'une contestation. »**

Les autorités policières ont émis des réserves quant à cette recommandation sur laquelle le Contrôleur externe entend cependant insister pour des raisons de transparence.