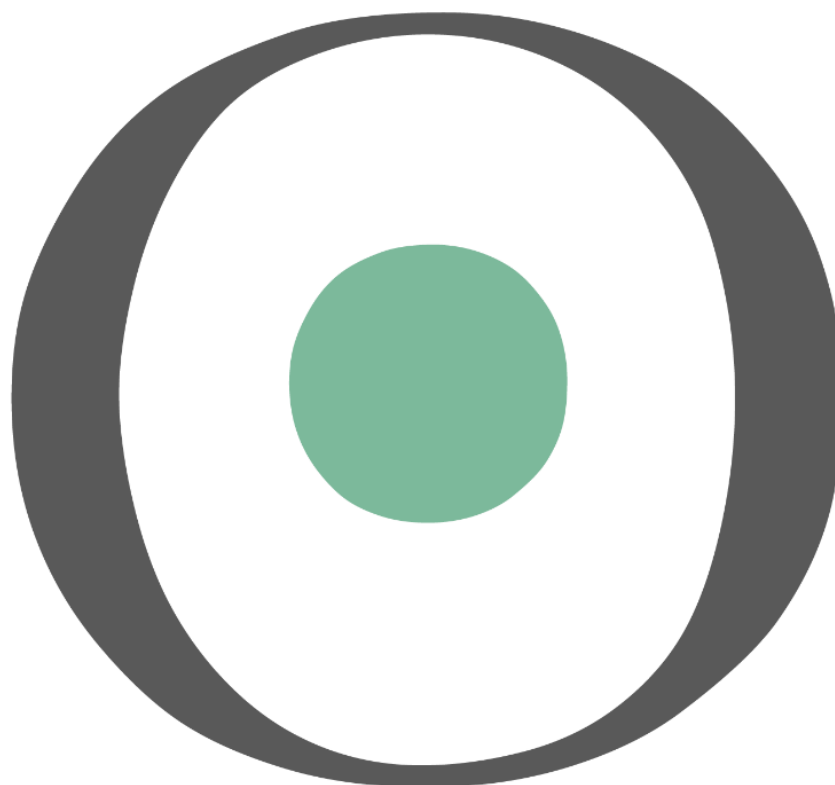


Ombudsman

Contrôle Externe des Lieux Privatifs de Liberté



Rapport annuel

1er janvier au 31 décembre 2021

Avant-propos

En 2021, le contexte pandémique a continué à avoir des répercussions sur le travail réalisé par le CELPL.

Celui-ci n'a pas lâché ses efforts pour se faire une image des procédures spécifiques mises en place et pour veiller à la mise en équilibre de ces mesures avec les droits personnels des personnes privées de liberté.

Comme annoncé en 2020, le CELPL a, au cours de l'année passée, également publié son rapport de suivi sur le centre de rétention, ainsi que sa première recommandation thématique portant sur la prise en charge après une hospitalisation en milieu psychiatrique.

Au cours de l'année 2021, l'UNISEC a, comme chacun le sait, dû faire face à des critiques mettant notamment en cause un manque de capacités d'accueil, un concept de prise en charge flou et des placements non justifiés. Pour la toute première fois, le CELPL s'est autosaisi conjointement avec l'OKaJu pour procéder à une mission commune afin d'analyser ces problématiques aiguës et de proposer des voies de réflexion et de solution aux failles constatées.

Les activités de permanence ont également été réalisées comme d'habitude, 24/7 pendant toute l'année. En 2021, le service du Contrôle externe a malheureusement dû intervenir dans le cadre de trois incendies et d'un suicide au CPL afin d'y recueillir tous les éléments d'information permettant de constater les éléments matériels entourant ces événements regrettables.

En dernier lieu, je tiens à remercier les différents acteurs rencontrés au cours de cette année pour leur bonne collaboration et l'échange constructif qui a pu avoir lieu dans l'intérêt des personnes privées de liberté.

Claudia Monti

Ombudsman du Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction	3
2. Rapports et avis	3
2.1. Mission de suivi au Centre de rétention	3
2.2. Recommandation au sujet de la prise en charge après une hospitalisation en milieu psychiatrique	4
2.3. Mission de contrôle spéciale UNISEC.....	6
2.4. Avis sur avant-projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.....	6
2.5. Avis du CELPL relatif au projet de RGD portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires	6
2.6. Avis sur la vidéosurveillance à la Rehaklinik.....	7
3. Inventaire des recommandations émises	7
3.1. Méthodologie	7
3.2. Résultats	9
4. Activités liées aux permanences réalisées par le CELPL	14
4.1. Présentation des finalités des permanences.....	14
4.2. Rappel des procédures à certains acteurs	15
4.3. Incendies	15
4.4. Suicide	15
4.5. Statistiques	16
5. Activités préventives liées au contexte pandémique	18
6. Projections 2022	19
6.1. Publication rapport de mission spéciale à l'UNISEC.....	19
6.2. Prise de position suite à des événements indésirables à l'UNISEC.....	19
6.3. Avis officiels dans le cadre de la réforme du droit de la jeunesse	19
6.4. Propositions pour modifier la loi du CELPL	19
Bibliographie	21

1. Introduction

Le Contrôle externe des lieux privés de liberté¹ (ci-après « CELPL ») est chargé de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, entre autres par le biais de visites régulières, annoncées ou non, et par conséquent la formulation et le suivi de recommandations concernant les déficiences identifiées.

Le service est composé de l'Ombudsman ainsi que de deux contrôleurs qui ont le statut de fonctionnaire (ou qui y est assimilé dans le cas de l'Ombudsman). Fonctionnellement, le service est rattaché à la Chambre des Députés, mais il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité de sorte à garantir sa parfaite indépendance.

Le CELPL s'autosaisit et a le droit d'accéder librement à toutes les installations sous son contrôle, et de s'entretenir confidentiellement avec toute personne privée de liberté et/ou toute autre personne qui peut lui donner des informations utiles à sa mission. Aucun secret ne lui est opposable.

Le CELPL intervient dans tous les lieux où les personnes ne sont pas autorisées de sortir à leur gré, donc notamment auprès des établissements suivants :

- Centres pénitentiaires ;
- Centre de rétention ;
- Commissariats de police ;
- Hôpitaux Psychiatriques;
- Centre Socio-Educatif de l'Etat.

Afin d'éviter toute ambiguïté quant aux missions de l'équipe du CELPL et celle de la médiation agissant également dans les lieux privés de liberté, l'Ombudsman a mis en œuvre une séparation nette entre ces deux départements. Les détails y afférents peuvent être consultés dans le rapport annuel 2019 du CELPL.

2. Rapports et avis

2.1. Mission de suivi au Centre de rétention

Dans le rapport annuel de 2020, le CELPL avait annoncé la publication du rapport de suivi réalisé au centre de rétention (CR). Par rapport à la mission initiale ayant eu lieu en 2013, le CELPL a pu constater de nombreuses améliorations, certaines pratiques réclament toutefois une attention particulière. Le CELPL souhaite tout particulièrement insister sur les points suivants :

1. Dans le contexte de la période avant la rétention, certaines appréciations faites par la direction de l'immigration semblent manquer de base objectivement vérifiable. Le CELPL

¹ (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., 2010)

profite de l'occasion pour réitérer le principe qu'un placement en rétention devrait uniquement avoir lieu s'il existe des chances réelles pour éloigner la personne concernée.

2. Concernant la période de rétention proprement dite, le CELPL souhaite soulever que suite à son rapport de suivi, il a pu être remédié à une potentielle violation des droits de l'Homme, à savoir le non-respect du secret médical lié à l'implication des agents de rétention dans la distribution des médicaments aux retenus. Le CR a finalement suivi les recommandations du CELPL et a pris les mesures nécessaires pour mettre un terme aux pratiques critiquées.

Le CELPL souligne également que le recours à des moyens coercitifs lors des transports n'est justifiable que si la nécessité en est avérée et ce dans l'intérêt de la protection de la personne retenue et de celle des agents qui l'accompagnent.

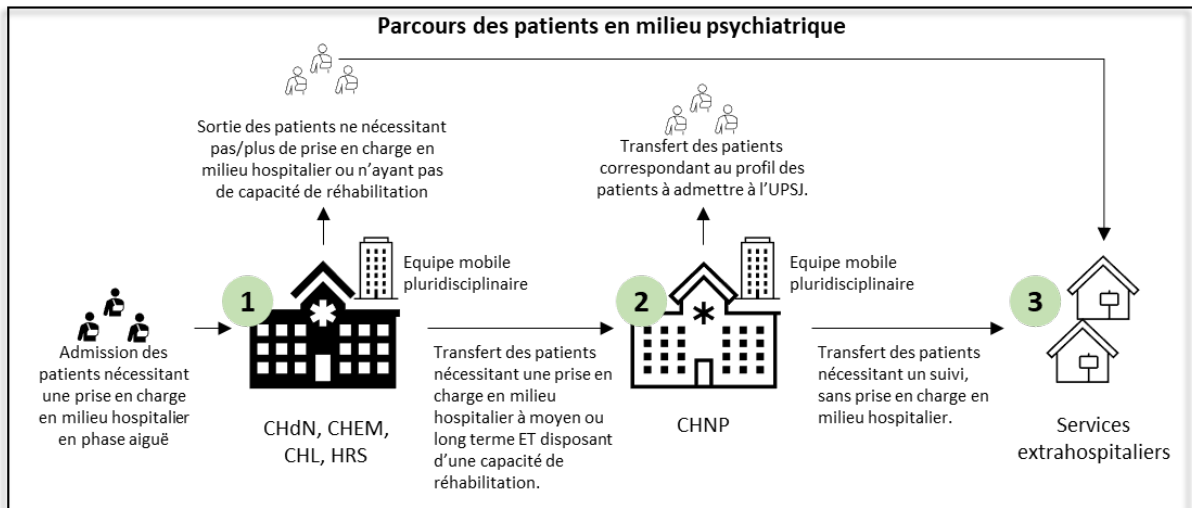
3. À propos de la période de l'élargissement, voire de l'éloignement, le CELPL encourage les autorités à introduire des limites quant à la reconduction des placements au CR.

2.2. Recommandation au sujet de la prise en charge après une hospitalisation en milieu psychiatrique

En 2020, le CELPL annonçait la publication de sa première recommandation thématique ne se basant pas sur une mission de contrôle avec des visites sur place, mais traitant de manière plus approfondie une problématique récurrente et systémique constatée lors de précédentes missions de contrôle.

De précédents contrôles avaient en effet mis en évidence des difficultés dans la prise en charge liée notamment à l'impossibilité de transférer les patients vers le CHNP, faute de capacité d'accueil. Ceci entraîne un risque de violation des droits de l'homme, notamment en matière de restriction minimale, de proportionnalité, de nécessité, voire même de légalité.

Le CELPL recommande d'intervenir sur plusieurs niveaux pour contrer cette problématique :



#	Etablissement(s)	Actions proposées
1	Hôpitaux régionaux (CHdN, CHEM, CHL, HRS)	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place un système de « pré-alerte » ; Réorganiser les urgences et instaurer une ambulance psychiatrique ; Créer une unité de crise et une période de « pré-observation » ; Améliorer la communication avec le CHNP.
2	CHNP	<ul style="list-style-type: none"> Modifier les modalités de contrôle des sorties à l'essai ; Améliorer la communication avec les hôpitaux régionaux.
3	Services extrahospitaliers	<ul style="list-style-type: none"> Diversifier et étendre l'offre et augmenter les effectifs, en créant des structures notamment pour personnes atteintes d'un trouble mental, d'un handicap mental et pour des personnes autistes ; Augmenter le nombre de logements encadrés.

- instaurer un système à paliers pour améliorer le flux de patients. Pour que le système à paliers puisse fonctionner, il est tout d'abord impératif que chaque établissement travaille et soit utilisé exclusivement en fonction de ses compétences et de ses finalités ;
- améliorer le flux des patients des hôpitaux régionaux vers le CHNP, notamment en libérant des capacités de manière générale (p.ex. grâce à l'ouverture de l'UPSJ), en utilisant le CHNP uniquement pour la prise en charge de patients correspondant à sa vocation, c'est-à-dire des patients avec une réelle capacité de réhabilitation, en améliorant la communication entre les hôpitaux régionaux et le CHNP et en augmentant l'offre et la capacité des services extrahospitaliers ;
- réduire les admissions aux hôpitaux régionaux, notamment par l'utilisation des unités de psychiatrie aiguë en stricte conformité avec leur vocation, par la réorganisation du fonctionnement des urgences en instaurant une équipe pluridisciplinaire sous forme d'« ambulance psychiatrique », par la réduction de la durée de séjour des patients admis sur base de la loi de 2009 et par la prévention des ré-hospitalisations, ceci grâce à un meilleur suivi post-hospitalisation réalisé notamment par une équipe mobile pluridisciplinaire dont chaque hôpital devrait être dotée.

Le CELPL souligne que le rapport annuel ne fait que soulever les points cruciaux afin de donner un aperçu global de l'analyse et des recommandations du CELPL. La recommandation peut être consultée en sa totalité sur le site internet du CELPL (www.celpl.lu).

2.3. Mission de contrôle spéciale UNISEC

L'UNISEC a été plusieurs fois sous les feux des projecteurs en 2021. La criminalité juvénile de manière générale était au centre de l'attention, et les critiques faisant état d'un manque de capacités d'accueil de l'UNISEC, d'un concept de prise en charge flou et de placements non justifiés n'étaient que quelques-uns des reproches prononcés. Pour donner suite à ces débats, le CELPL et l'OKaJu ont, pour la première fois, conjointement décidé d'effectuer une mission commune à l'UNISEC qui s'est déroulée en août 2021.

Cette mission commune diffère des missions de contrôle habituellement réalisées par le CELPL, alors qu'elle ne vise pas une évaluation globale des conditions de séjour, mais se concentre exclusivement sur les problèmes dénoncés à l'UNISEC. Afin de répondre aux reproches cités ci-dessus, l'équipe de contrôle a accordé un intérêt particulier au fonctionnement de l'institution, au profil des mineurs admis et aux instruments de prise en charge à disposition des responsables de l'UNISEC de sorte à identifier les besoins socio-pédagogiques et infrastructurels actuels et futurs.

2.4. Avis sur avant-projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles

Le CELPL a eu un échange régulier avec les représentants du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse sur l'avant-projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.

Le CELPL souhaite tout particulièrement remercier le MENJE pour cet échange constructif.

Le CELPL ose espérer que la réforme du droit de la jeunesse avancera dorénavant rapidement et que les lois portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, ainsi que celle créant un droit pénal pour mineurs pourront bientôt être votées et entrer en vigueur.

2.5. Avis du CELPL relatif au projet de RGD portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires

Le Ministère de la Justice a fait parvenir au CELPL l'avant-projet de règlement grand-ducal (RGD) portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires pour apporter ses observations. Le CELPL avait dans le passé souvent critiqué le Ministère de la Justice pour l'absence des règlements grand-ducaux annoncés par la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire et remercie le Ministère de la Justice pour sa consultation à ce stade précoce de la procédure réglementaire.

L'avant-projet de règlement grand-ducal soumis à l'examen du CELPL pour une première prise de position informelle traite notamment des points suivants :

- De l'admission, de la sortie et des transports des détenus
- De la détention
- De la discipline
- Des activités des détenus, du travail et de leur rémunération
- Du contact des détenus avec l'extérieur

- De la sécurité des centres pénitentiaires
- Des régimes spéciaux
- Du traitement des données à caractère personnel

Le CELPL ne peut à l'heure actuelle pas divulguer le contenu de ces dispositions, ni prendre position officiellement, alors qu'il s'agit d'un texte provisoire, mais il prendra position par rapport au projet de règlement grand-ducal dans le cadre des procédures officielles.

Le CELPL encourage le Ministère de la Justice à continuer ses efforts pour que le règlement grand-ducal soit adopté dans les meilleurs délais.

2.6. Avis sur la vidéosurveillance à la Rehaklinik

A la fin de l'année 2021, le CHNP a demandé l'avis du CELPL sur le recours à la vidéosurveillance à la Rehaklinik afin d'obtenir son avis quant à la proportionnalité de telles mesures et quant aux modalités à respecter.

Une réunion de concertation a eu lieu en date du 28 janvier 2021 et l'avis adapté après cet échange a été adressé au CHNP en date du 8 mars 2022. Il sera présenté davantage dans le rapport annuel de l'année 2022.

3. Inventaire des recommandations émises

3.1. Méthodologie

Pour rappel : Les recommandations émises par le CELPL dans ses différents rapports constituent non seulement la base même du dialogue entre parties prenantes en matière de suivi, mais aussi un outil pour identifier les améliorations potentielles quant aux bases légales en vigueur, un instrument pour sensibiliser la population aux problématiques liées au domaine du traitement dégradant en milieu privatif de liberté et surtout un dispositif qui permet de mieux illustrer le respect des engagements de manière plus tangible.

De fait, le CELPL a mis en œuvre certaines initiatives permettant de créer une base de discussion valide sous forme d'inventaire des recommandations, qui sous forme de « carte de chaleur » (heat map), pourrait s'avérer bénéfique à l'État et aux ministères concernés à plusieurs niveaux et réveiller la conscience de ces acteurs quant à leur niveau respectif de conformité concret par rapport aux exigences de l'OPCAT.

Ledit outil fait, dans la section ci-dessous, sa deuxième apparition en tenant compte des réponses des différents organes administratifs aux recommandations publiées dans les rapports sur la problématique des stupéfiants en milieu carcéral ainsi que dans le rapport de suivi sur le centre de rétention. L'idée n'est pas seulement de fournir une transparence totale aux parties prenantes, mais aussi et surtout de fournir un aperçu global de l'état actuel aux décideurs politiques afin de prendre des contremesures en cas de besoin.

L'inventaire des recommandations sous forme graphique ci-dessous, ayant pour but ultime d'illustrer l'urgence d'action de la part des autorités concernées, est construit sur deux grands axes, à savoir :

1. Le risque de non-conformité tel que déterminé dans le rapport en question, c.à.d. en faisant une distinction basée sur les critères suivants :
 - Haut risque = atteinte probable au droit (inter)national
 - Risque moyen = atteinte probable aux normes internationales
 - Faible risque = mesures complémentaires

2. Les efforts attendus quant à la mise en œuvre de chaque recommandation. Afin de procéder à cette classification, le CELPL a évalué les efforts probables dans les domaines suivants : le temps de travail nécessaire pour l'implémentation, la durée d'implémentation (≠ temps de travail), la complexité de la solution proposée, l'acceptation probable de la solution et le nombre d'acteurs impliqués.

Domaines/Score	0	1	2
Heures de travail nécessaires	<1 semaine (40h)	1-2 semaines (41-80h)	>2 semaines (81h+)
Durée d'implémentation	1 mois	>1 mois – 6 mois max.	> 6 mois
Complexité de la solution	Solution bien définie, pas de problèmes attendus	Plusieurs solutions envisageables	Plusieurs solutions envisageables, problèmes attendus
Acceptation de la solution proposée	Facile	Controverses possibles	Très controversée
Nombre d'acteurs impliqués	1	2	3+

Ultimement, les scores de 0 à 2 dans chacun des domaines susmentionnés sont additionnés et mènent aux niveaux d'efforts attendus suivants :

- 0-2 = Faible
- 3-5 = Moyen
- 6-8 = Important

Bien évidemment, cette évaluation ne reste pas dépourvue d'une certaine subjectivité. Il n'en est pas moins que le CELPL reste convaincu que cette méthode de classification apporte une grande valeur ajoutée en ce qu'elle permet au final une comparaison basée sur des critères identiques entre les différentes recommandations émises.

La « nécessité d'action » de l'autorité visée est illustrée par une couleur, à savoir :

- Le rouge qui requiert une action imminente, soit parce que les efforts sont importants ou parce que le risque de non-conformité est élevé.
- L'orange qui demande des actions à moyen terme.
- Le vert qui réclame des actions non-prioritaires à long terme.

Les chiffres visibles sur les graphiques respectifs se réfèrent au numéro de la recommandation dans le rapport en question. L'aperçu de l'ensemble des recommandations émises est repris dans l'annexe du rapport annuel.

A noter que la position d'une recommandation dans un quadrant donné n'informe aucunement sur son importance relative par rapport aux autres recommandations contenues dans ce même quadrant. A titre d'exemple, la recommandation (6) affichée dans le graphique sur la page suivante n'est pas plus ou moins cruciale que la recommandation (15), mais le nombre élevé de recommandations émises obligent à procéder à un placement aléatoire au sein d'un même quadrant afin de garantir la lisibilité de l'inventaire.

3.2. Résultats

Les résultats des deux derniers rapports sont présentés dans les graphiques qui suivent. Pour des raisons de brièveté, le CELPL n'entrera pas dans le vif du sujet pour toutes recommandations autres que celles caractérisées par une nécessité d'action imminente, donc celles en rouge. Les recommandations sont réparties ci-dessous suivant leur apparition dans les rapports de visites respectifs en fonction de leur état d'avancement (implémentées vs. non-implémentées).

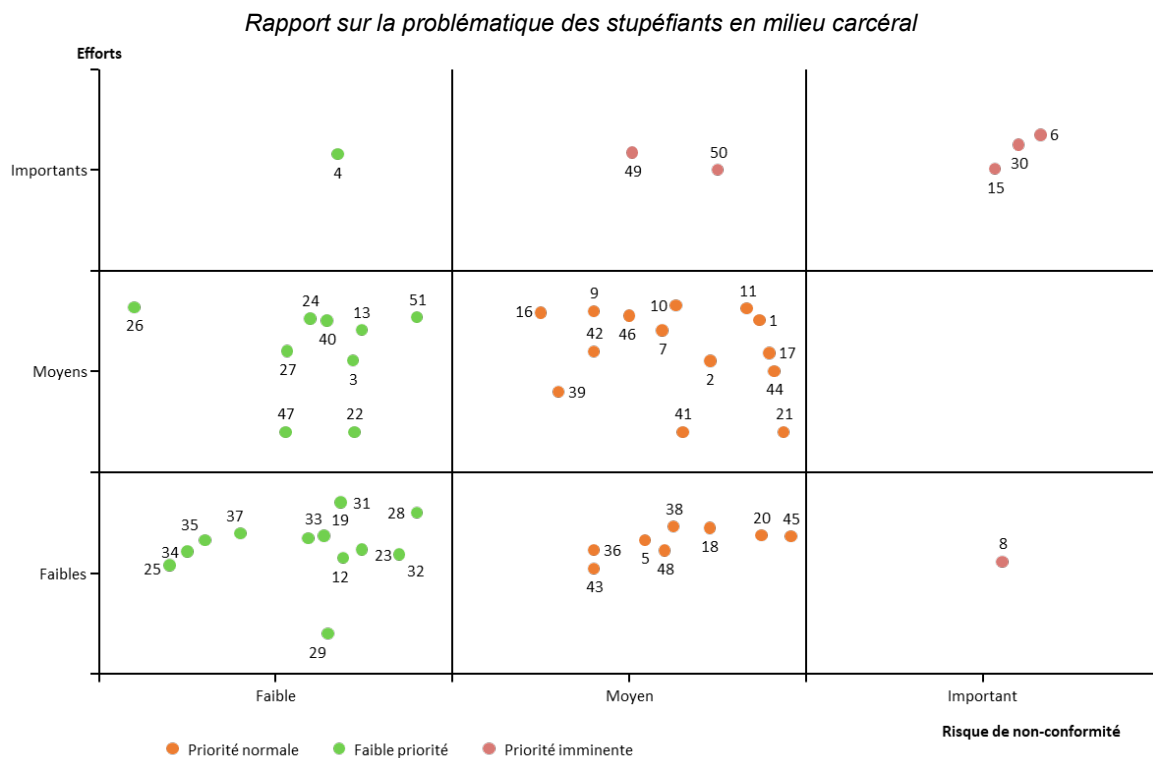


Figure 1: Inventaire des recommandations (stupéfiants en milieu carcéral)

1. Alternatives à la détention	18. Toxicomanie/PVI	35. Seringues
2. Motivation spéciale	19. Tests d'urines	36. Echange seringues CPG
3. Alternatives à l'incarcération	20. LNS	37. Journée HIV
4. Tribunaux de traitement de la toxicomanie	21. Spice	38. Campagne HIV
5. Gestion des données	22. Sanctions	39. Prise des médicaments
6. RGD contrôle des visiteurs	23. Délai de transfert	40. Distribution de méthadone
7. Outils de contrôle	24. Contrôles chiens	41. Comm. traitement de subst.
8. Fouille en deux temps	25. Planification des contrôles	42. Comm. traitement mal. inf.
9. Détection de stupéfiants	26. Formation	43. Fiche médicale
10. Groupe canin	27. Condition des contrôles	44. Anamnèse
11. Contrôle des colis (moyens électroniques)	28. Analyse des stupéfiants	45. Offre scolaire/PVI
12. Contrôle des colis (chiens)	29. Procédures des fouilles	46. Sport pour toxicomanes
13. Contrôle des marchandises	30. RDG fouilles cellulaires	47. CHEM
14. Confidential (exclus de la figure 1)	31. Dénonciations	48. Visite médicale de sortie
15. RGD fouilles des détenus	32. Prévention	49. Wet-clinic
16. Procédure des fouilles	33. Surveillance séances tatouages	50. Assurance maladie
17. Visites hors surveillance	34. Seringues	51. Revis

Rapport sur la problématique des stupéfiants en milieu carcéral – recommandations non-implémentées en date d’aujourd’hui

Risque de non-conformité important, efforts faibles.

8. Fouille en deux temps : Dans son rapport annuel 2020, le CELPL insistait sur le respect du principe de la fouille en deux temps. Tandis que les établissements pénitentiaires n’avaient, pour leur part, étonnamment pas donné de prise de position consolidée sur ce point, la Police grand-ducale avait quant à elle évoqué de ne pas être soumis à l’obligation d’une fouille en deux temps si les parties intimes du détenu ne sont pas visibles (p.ex. s’il porte des sous-vêtements). Le CELPL ne partageait aucunement cette interprétation et encourageait le législateur à prendre en compte ses considérations dans le cadre du projet de loi 7259 et de préciser que le principe de la fouille en deux temps doit en toutes circonstances être respecté. Entretemps, le législateur a bien tenu compte de cette suggestion et précisé dans son projet de loi que « le dévêtement intégral de la personne concernée lors des fouilles intégrale et intime ne peut se faire qu’en deux temps. »².

Le CELPL avait également demandé aux autorités concernées de prendre des actions imminentes, respectivement de continuer les démarches entreprises, dans les domaines suivants :

Risque de non-conformité important, efforts importants. Le CELPL avait demandé au Ministère de la Justice (+DAP/CPL/CPG) de remédier à certaines insuffisances liées aux domaines ci-dessous:

- #6. RGD contrôles des visiteurs
- #15. RGD fouilles des détenus
- #30. RGD fouilles cellulaires

En réponse aux recommandations publiées par le CELPL dans son rapport sur la problématique des stupéfiants en milieu carcéral, le Ministère de la Justice avait indiqué accepter l’inclusion des modalités à respecter lors de contrôles visiteurs (6) et d’étudier la possibilité d’inclure les recommandations liées à la fouille de détenus (15) tout comme aux fouilles cellulaires (30) dans un RGD dédié au régime interne des centres pénitentiaires³.

En janvier 2021, le Ministère de la Justice a envoyé un projet dudit RGD au CELPL pour avis. Si le CELPL salue explicitement les démarches entamées par le Ministère de la Justice en matière de contrôle des visiteurs et se voit ravi que le Ministère de la Justice ait également intégré les modalités quant aux fouilles des détenus (15) ainsi que celles garantissant la présence des détenus lors des fouilles cellulaires (30) dans le projet de règlement grand-ducal, il regrette toutefois la lenteur du processus réglementaire. En effet, en date de ce rapport, le Conseil d’Etat n’avait même pas encore été saisi afin de fournir son premier avis sur le RGD en question. Le CELPL encourage les autorités concernées à augmenter la cadence de sorte à éliminer cette insécurité juridique une fois pour toute.

Risque de non-conformité moyen, efforts importants.

- #49. Wet-clinic⁴ : Même si le Ministère de la Santé a refusé l’instauration de « wet-clinics » ou « wet-houses », il fait dans sa prise de position référence à un nouveau plan d’action

² (Commission de la Justice Procès-verbal de la réunion du 06 octobre 2021, 2021)

³ (Règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires, 2021)

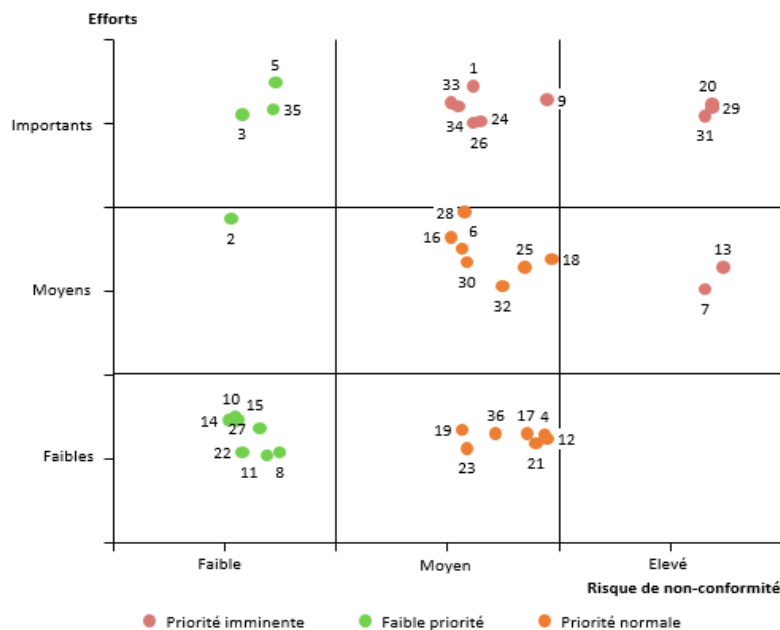
⁴ Une « wet-clinic » désigne un établissement de thérapie en matière de dépendances qui ne demande pas de sevrage préalable à l’admission et qui ne vise pas l’abandon total de la consommation. Le CELPL renvoie à son rapport sur les stupéfiants en milieu carcéral (p.73) pour plus d’informations.

drogues et addictions associées pour la période 2020-24, visant à garantir un accès aux programmes de substitution en structure de bas-seuil. Le CELPL encourage bien évidemment le Gouvernement à mettre à disposition du Ministère de la Santé tous les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ce programme.

- #50. Assurance maladie : Le CELPL avait recommandé l'analyse des différentes possibilités en vue d'une implémentation par défaut de l'assurance maladie au bénéfice des détenus après leur élargissement, ainsi qu'une couverture de leur descendants le cas échéant.

Ici, le CELPL encourage à nouveau le Ministère de la Sécurité sociale et évidemment le législateur à offrir l'accès à l'assurance maladie aux ex-détenus conformément aux lignes directrices évoquées dans l'accord de coalition 2018-23, notamment dans la rubrique relative à l'accès universel aux soins de santé qui stipule que « Pour assurer l'accès aux soins de santé de base aux personnes particulièrement vulnérables vivant au sein de notre société et sans affiliation obligatoire, les moyens existants seront utilisés de la manière la plus adaptée. Cette prise en charge médicale sera à charge du budget de l'Etat »⁵.

Rapport sur la mission de suivi au centre de rétention



1. Alternatives à la rétention	13. Diffusion données	24. Critères de rétention
2. Info transfert	14. Tâches retenues	25. Durée rétention
3. Communication MAEE	15. Echange d'argent	26. Isolement protecteur
4. Moyens coercitifs	16. Alternatives téléphone	27. Traitement de substitution
5. Analyse médicale	17. Refus d'entretien	28. Dossier médical
6. Détermination âge	18. Alt. à la rétention	29. Distribution de médicaments
7. Mail privé	19. Combinaison vestimentaire	30. Info sortie
8. Coordonnées du Médiateur	20. Régime sanctions	31. Consultations médicales
9. Fonctionnement de l'infirmerie	21. Procédure fouilles	32. Rec. placements
10. Objets personnels	22. Etat des lieux	33. Couverture sociale
11. Langue	23. Accès vidéos	34. Retour volontaire
12. Contact	24. Critères de rétention	35. Communication retours
		36. Fouilles

Figure 2: Inventaire des recommandations (rapport de suivi centre de rétention)

⁵ Gouvernement du Luxembourg ; Gouvernement du Luxembourg (2018)

Rapport de suivi sur le centre de rétention - recommandations implémentées

Risque de non-conformité élevé, efforts élevés.

- #29. Le CELPL demandait de confier la distribution de médicaments exclusivement aux infirmiers des deux services médicaux sous l'égide du CHL, respectivement du CHNP. A défaut, les services d'assistance et de soins d'un réseau extérieur devraient être sollicités pour assurer la distribution des médicaments.

Le Contrôleur externe se félicite de l'implémentation de cette recommandation et profite néanmoins de l'occasion pour inciter les responsables à revoir le fonctionnement du service infirmier dans son entièreté si cela n'est pas déjà fait.

Risque de non-conformité moyens, efforts importants.

- #1. Le CELPL demandait au législateur ainsi qu'au MAEE de développer l'offre en alternatives à la rétention, notamment par des moyens plus individualisés.

Si aucune réponse à ce sujet ne fut obtenue de la part de la CHD, le MAEE lui assurait qu'il projette de créer une « maison-retour », ce que le CELPL apprécie.

- #26. L'équipe du Contrôle externe requérait l'établissement de règles claires définissant les critères d'application, les modalités de suivi et les critères de levée en matière d'isolement protecteur si cette dernière était maintenue (pratique auquel le Contrôleur externe s'oppose).

Le centre de rétention et le CHL ont informé le CELPL qu'il n'était plus fait recours à l'isolement des retenus en cas de refus de test de dépistage. Le CELPL apprécie cette évolution.

Risque de non-conformité élevé, efforts moyens.

- #7. Le CELPL demandait de mettre un terme à la pratique de partage de la fiche d'entrée à l'adresse mail privée des destinataires pour des raisons de confidentialité et de protection des données.

Cette recommandation a été mise en place, ce que le CELPL salue.

- #13. Le CELPL recommandait d'analyser la liste des destinataires du relevé quotidien reprenant l'ensemble des personnes retenues et de faire, le cas échéant, un tri pour limiter la diffusion des données personnelles au strict nécessaire.

Cette recommandation a également été implémentée.

Rapport de suivi sur le centre de rétention - recommandations non-implémentées

Risque de non-conformité élevé, efforts élevés.

- #20. Le CELPL a demandé que toute sanction qui peut être infligée à une personne retenue soit explicitement prévue par la loi, que les modalités du régime soient clairement établies et qu'une durée maximale soit déterminée.

Le centre de rétention nous faisait part de sa volonté d'adapter ce volet lors d'une prochaine adaptation de sa loi organique, ce que le CELPL salue expressément. Il espère voir des progrès dans la matière dans un futur proche. Il recommande jusque-là de n'appliquer que les sanctions légalement prévues.

- #31. Le Contrôleur demandait de s'assurer que toutes les consultations aient lieu en dehors de la présence (d'écoute et de vue) des agents de la police et du centre de rétention, sauf demande contraire et explicite du médecin.

Si ce principe a été retenu dans les instructions de service des agents du centre de rétention, il n'en est pas de même pour les agents de la Police grand-ducale. En effet, la Police ne semble aucunement partager l'avis du CELPL. En effet, la Police prévoit même d'office une présence de ses agents lors d'examen intimes à laquelle est seulement dérogé en cas de demande expresse du médecin en charge ce que le Contrôleur externe ne peut nullement accepter. Le CELPL estime qu'il est grand temps que la Police respecte ce principe qui est un des plus basiques en la matière, surtout que cet aspect a été antérieurement critiqué par le CPT lors de sa dernière visite au Luxembourg⁶.

Risque de non-conformité moyen, efforts importants.

- #9. Le CELPL requérait la modification des procédures actuelles et le cas échéant les dispositions de droit interne, faisant en sorte que tous les retenus arrivant en dehors des heures officielles de fonctionnement de l'infirmerie soient soumis à un examen médical à l'extérieur, avant leur admission au CR de sorte à assurer une conformité totale aux normes internationales.

En effet, les retenus amenés au centre de rétention avant 16.30 sont examinés sur place, ceux venant après 18 heures par un intervenant externe, mais ceux arrivant durant la plage horaire de 16.30 à 18 heures doivent obligatoirement attendre le prochain jour.

Le Contrôleur externe est ravi de constater que le centre de rétention soutient cette idée, même si ce dernier estime qu'une potentielle obligation risquerait a) d'avoir un grand impact budgétaire et b) de fortement impacter le déroulement des transports au niveau de la Police grand-ducale puisque le certificat d'aptitude à la rétention devrait être établi plus tôt dans la journée par rapport au statut quo. Le CELPL ne nie aucunement ces impacts, mais recommande tout de moins d'évaluer une organisation interne alternative à celle actuellement pratiquée et/ou la création de synergies avec les effectifs de la Police grand-ducale.

⁶ Conseil de l'Europe (2015)

- #24. Le Contrôleur externe demandait à ce que les critères d'applicabilité d'une mesure de rétention soient analysés de manière stricte, à limiter la mesure à la durée strictement nécessaire et à respecter la proportionnalité de la mesure en faisant attention à ne pas dépasser la durée raisonnable pour atteindre le but recherché.

Selon le centre de rétention, cette recommandation fût bien implémentée depuis la dernière visite du Contrôleur. Ce dernier profite de l'occasion pour souligner l'importance d'une adaptation du cadre légal en la matière, surtout quant aux durées maximales fixées qui elles sont bien souvent beaucoup plus longues que par exemple dans les pays voisins.

- #33. Le Contrôleur externe requérait, entre autres au Ministère de la sécurité sociale, de clarifier la question de la couverture sociale dans le cadre législatif pour les personnes quittant le CR.

Si le Ministère de la sécurité sociale était le seul Ministère à répondre, il faisait part de son soutien pour ce projet, ce que le CELPL salue expressément. Le CELPL entamera les démarches nécessaires pour qu'un projet concret puisse être élaboré en concertation avec les autorités concernées en partant de l'hypothèse que le récent changement de ministre n'ait aucune influence négative sur ledit soutien.

- #34. Le CELPL demandait au MAEE de prévoir une interruption légale du délai applicable au retour volontaire pour les cas d'hospitalisations médicalement nécessaires et empêchant temporairement la réalisation du retour volontaire.

Le MAEE lui faisait savoir que le ministre peut actuellement déjà accorder un délai supérieur à 30 jours, conformément à l'article 111 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le CELPL maintient cependant sa recommandation, puisqu'il a de sérieux doutes que cet article puisse être utilement appliqué dans les circonstances décrites.

4. Activités liées aux permanences réalisées par le CELPL

4.1. Présentation des finalités des permanences

Le CELPL ne se lasse pas d'insister sur l'importance des permanences assurées par son service. Le système de permanence fonctionne 24 heures par jour pendant toute l'année et demande aux institutions contrôlées de lui fournir toute information relative à un événement indésirable allant de pair avec un risque accru d'atteinte aux droits de l'Homme.

Des schémas de communication ont été établis en concertation étroite avec les institutions concernées pour permettre une communication efficace. Les délais et moyens de communication ont été adaptés tant au degré d'urgence, à l'importance de l'incident qu'aux impératifs liés au bon fonctionnement de l'établissement concerné. En fonction des événements, le membre du CELPL se déplacera immédiatement sur les lieux afin de procéder aux observations et vérifications nécessaires.

Une liste non-exhaustive d'incidents commune à toutes les institutions visées par le contrôle du CELPL et nécessitant une prise de contact est fournie ci-dessous :

- Décès ;

- Tentative de suicide ;
- Suspicion de traitement dégradant ;
- Acte de rébellion ;
- Début de grève de faim/soif ;
- Agression physique d'un membre du personnel ;
- Placement en cellule de sécurité ;
- Rixe.

Ce système des permanences est destiné à renforcer la protection des personnes privées de liberté, mais également du personnel des administrations, alors que le CELPL opère en tant qu'observateur neutre et indépendant et défendra une vision objective des événements.

4.2. Rappel des procédures à certains acteurs

Au cours de l'année, le CELPL a envoyé des rappels de ces procédures de communication à plusieurs acteurs qui ne procèdent pas à l'échange d'informations prévu. Le CELPL regrette l'absence de réaction de la part de ces acteurs et se verra obligé de rendre ce manque de collaboration publique si aucun changement ne devait intervenir.

4.3. Incendies

L'Ombudsman, en sa qualité de contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, a malheureusement également été informé de trois incendies au CPL au courant de l'année 2021.

En effet, en juin 2021 un détenu avait incendié sa cellule ce qui lui a, in fine, malheureusement coûté la vie. Hormis cette fin tragique, les émanations de fumée ont également causé l'intoxication de dix agents de justice, ainsi que d'un autre prisonnier. Comme d'habitude, le CELPL a bien évidemment recueilli tous les éléments d'information permettant de constater les éléments matériels entourant le décès de la personne concernée. Aucune irrégularité n'a pu être constatée.

En août 2021, le CELPL était encore amené à se rendre au CPL en raison d'un incendie. Si la fin était cette fois-ci moins tragique, neuf agents ont quand même dû se rendre à l'hôpital pour observation.

En septembre 2021, un détenu avait mis le feu à sa cellule. L'incendie a été détecté à temps, de sorte qu'aucun agent n'ait été blessé. Le détenu a été transféré à l'hôpital pour observation.

4.4. Suicide

Comme en 2020, le CELPL a malheureusement à nouveau dû intervenir au CPL dans le cadre du suicide d'un détenu en janvier 2021. Il s'est assuré, tout au long de l'intervention de la Police grand-ducale, que la dépouille mortelle du détenu en question soit traitée avec dignité et respect jusqu'à son évacuation vers la morgue. En outre, il a recueilli tous les éléments d'information permettant de constater les éléments matériels entourant le décès de la personne concernée. La présence sur place du CELPL, en tant qu'institution neutre et

indépendante et le fait que tous les acteurs savent que cette présence sera inévitable, contribue non seulement à une meilleure protection des personnes privées de liberté par son effet dissuasif, mais aussi à une meilleure protection des agents affectés à l'établissement en question en les mettant à l'abri de toute rumeur erronée ou diffamatoire.

4.5. Statistiques

4.5.1. Mesures entraînant un isolement (CPL)

Les données fournies au CELPL par le CPL indiquent 424 cas (cf. figure 2) de mesures entraînant un isolement pour la période de début janvier jusqu'à décembre 2021 inclus. Cela constitue une nette dégradation par rapport à l'année 2020, où l'on pouvait observer 304 cas (+39,5%). La durée moyenne d'isolement s'élève à +/- 56 heures avec une durée minimale d'une heure, une durée maximale de 7304 heures (+/- 43 semaines pour raisons organisationnelles) et un médian de 21 heures.

Vu le nombre de cas, il est évident qu'une intervention régulière voire même individuelle par le CELPL est simplement impossible. Néanmoins, l'envoi du fichier permet un traçage rétroactif des isolements les plus longs. En cas d'anomalie, le CELPL sollicite de plus amples informations.

Motifs	Jan	Fév	Mar	Avr	Mai	Jun	Jui	Aoû	Sep	Oct	Nov	Déc	Somme
Alcool								1					1
Coups et blessures	1		1			2	12		1	6	1		24
Détention d'un objet non-identifiable									2				2
Dispute	1							3	2		2	3	11
Grabuge						1	2				2		5
Grève de la faim									1			1	2
Inconnu				3	1			1		1		1	7
Menaces		1			1	1	1	5		2	4	3	18
Pyromanie								4	1		1		6
Raisons de sécurité	8	2	9	8	10	9	24	20	12	6	13	14	135
Raisons médicales	8	6	6	5	12	7	17	6	22	8	14	22	133
Raisons organisationnelles			9	4		1		2			10	2	28
Rébellion	2		1		2	1	9	2	4			2	23
Sur ordre de la direction									1	2			3
Surveillance							1		2		1		4
Tendances suicidaires				1	1		1		1		2		6
Transfert interne												1	1
Volontaire		1					4	5	2	1	1	1	15
Total	20	10	26	21	27	22	71	49	51	26	51	50	424

Figure 3: Aperçu des mesures entraînant un isolement (CPL)

Il est également apparent que la grande majorité des isolements s'expliquent par des raisons médicales (près de 32%), ainsi que par des mesures entamées au bénéfice de la sécurité des

détenus (également près de 32%). Les raisons organisationnelles occupent le troisième rang avec près de 7% des cas.

4.5.2. Mesures entraînant un isolement (CPG)

Le centre pénitentiaire de Givenich (CPG) transmet un relevé hebdomadaire des isolements au CELPL. Somme toute, le CELPL a eu connaissance de 211 cas, la plupart portant sur des sanctions disciplinaires (73%) ou encore des confinements avant un retransfert vers le CPL (23%). Parmi les sanctions disciplinaires et à l'instar de 2020, la consommation d'alcool prend la troisième place avec 18%.

Un aperçu mensuel incluant les motifs respectifs est fourni ci-dessous :

Motifs	Jan	Fév	Mar	Avr	Mai	Jun	Jui	Août	Sep	Oct	Nov	Déc	Somme
En cellule de sécurité	6	3	3	9	6	0	2	6	5	2	8	6	56
Retransfert CPL	6	3	2	5	6		2	6	5	2	8	4	49
Dernier avertissement			1										1
Etat d'ivresse				3									3
Non défini												2	2
Sous l'influence de stupéfiants				1									1
En cellule personnelle (sanction disciplinaire)	17	14	9	12	11	21	11	9	10	14	7	20	155
Alcool			2	5		11	7	2	5	3	1	3	39
Cocaïne			2	3	7	2		2		4	2	4	26
Héroïne									1	4	2		7
Médicaments								1	2				3
Motif exact inconnu	16	14	5						1		1	12	49
Non indiqué						1							1
Retour tardif							2			1			3
Spice				1	1								2
Stupéfiants (sans plus de détails)									1				1
Substances psychotropes							2						2
THC				3	3	7		4		2	1	1	21
Autres	1												1
Somme	23	17	12	21	17	21	13	15	15	16	15	26	211

Figure 4: Aperçu des mesures entraînant un isolement (CPG)

Aucun de ces isolements n'a suscité une intervention quelconque de la part du CELPL.

4.5.3. Contentions physiques (hôpitaux psychiatriques)

Le CELPL a mis en place un échange régulier avec le CHNP ainsi qu'avec les services psychiatriques de deux hôpitaux régionaux (CHL & HRS) afin de superviser les mesures de contention appliquées dans lesdits établissements.

Vu l'hétérogénéité de ces institutions, un amalgame des données reçues n'est toujours pas possible à cause de leurs spécificités procédurales. Néanmoins, la somme des contentions recensées sur douze mois s'élève à 604 contentions physiques (+50% en un an), présentant une moyenne de 15,2h (+41%) par contention. Le CELPL suivra cette évolution de près.

5. Activités préventives liées au contexte pandémique

Le contexte pandémique continue de comporter des risques accrus de mauvais traitements. Le CELPL accorde dès lors une attention particulière à la gestion de la crise sanitaire dans tous les lieux privatifs de liberté.

L'équilibre entre les droits de personnes privées de liberté et les restrictions sanitaires imposées par la pandémie doit être garanti de manière ininterrompue.

Les enfants sont particulièrement à risque dans cette situation et il est primordial de tout mettre en œuvre pour préserver et renforcer leur santé mentale.

Dans cette optique, le CELPL s'est renseigné notamment auprès du CSEE sur le vécu des mineurs et des mesures mises en place pour gérer les mesures sanitaires et adapter le fonctionnement de l'institution au quotidien tout en faisant attention à limiter les effets indésirables qui en découlent au strict minimum.

En milieu ouvert, il paraît que les mineurs ont globalement été très coopératifs et responsables en avril/mai 2020 à l'annonce des premières mesures. Avec le temps, la compréhension et l'effet de la responsabilisation se sont cependant estompés. Le CELPL a noté avec satisfaction que le dialogue avec les jeunes a été activement recherché et que les manquements aux mesures sanitaires instaurées n'étaient pas suivis de sanctions disciplinaires. Un accès à internet a été accordé aux mineurs afin de compenser le manque de sorties lié aux mesures de quarantaine ou d'isolement. Le CELPL salue également l'initiative prise en concertation avec les juges de la jeunesse de privilégier autant que possible les retours en famille et de ne pas instaurer des restrictions spécifiques dans ce domaine afin de ne pas inciter les mineurs à fuguer.

L'école du CSEE a pu fonctionner normalement, au vu du nombre réduit d'élèves, mais l'enseignement à distance s'est avéré être un grand challenge pour le CSEE.

Malgré les bonnes initiatives, il faut reconnaître que plus la crise dure, plus les mineurs semblent avoir du mal à gérer la situation et plus ils ont recours à des comportements de compensation psychique. La fugue, ainsi qu'une consommation plus élevée d'alcool ont été des moyens pour essayer d'échapper à la réalité difficile à supporter. En milieu fermé, la principale adaptation a été de mettre en place un groupe « quarantaine » pour les mineurs nouvellement accueillis. Cette mesure a permis d'accueillir par la suite les mineurs sans obligation de porter le masque, de sorte à limiter l'impact de la crise sanitaire sur leur vie quotidienne.

6. Projections 2022

6.1. Publication rapport de mission spéciale à l'UNISEC

La rédaction du rapport provisoire suite à la mission spéciale en collaboration avec l'OKAJU a été achevée début 2022. Ce rapport a été envoyé aux instances concernées pour faire parvenir leurs observations éventuelles au CELPL et à l'OKAJU. Le rapport a été présenté à la CHD en juillet 2022.

6.2. Prise de position suite à des événements indésirables à l'UNISEC

Une prise de position commune du CELPL et de l'OKAJU a été rédigée suite aux événements indésirables qui se sont produits à l'UNISEC en janvier 2022. Celle-ci a été présentée simultanément avec le rapport mentionné *supra*.

6.3. Avis officiels dans le cadre de la réforme du droit de la jeunesse

Comme mentionné, le CELPL a été sollicité dans le cadre de la réforme de la jeunesse afin de faire part aux autorités de ses observations. Le projet de loi créant un droit pénal pour mineurs a entretemps été déposé, de sorte que le CELPL formulera ses remarques officielles par rapport à la version déposée afin de défendre au mieux les droits des mineurs susceptibles d'être privés de liberté.

6.4. Propositions pour modifier la loi du CELPL

A l'heure actuelle, aucune suite officielle n'a été réservée aux propositions de modification la loi du CELPL transmises à la Chambre des Députés courant 2021. Comme développé dans son rapport annuel de 2020, le CELPL soutient l'approche que ses compétences devraient être élargies, de sorte à englober les lieux où les personnes se trouvent privées de liberté *de facto*, c'est-à-dire que ces personnes ne sont ni placées par une décision judiciaire ou administrative, ni matériellement contraintes de rester dans ces institutions mais où en pratique, il leur est très difficile, voire impossible de partir à leur guise. Sont visés notamment les maisons de retraite et de soins pour personnes âgées et les foyers pour personnes souffrant d'un handicap, mais également une infrastructure comme la SHUK.

Les récents scandales des Ephad en France illustrent le besoin d'une inspection régulière et indépendante au sein des institutions telles que les maisons de retraite qui ne sont qu'un exemple parmi tant d'autres de privation de liberté *de facto*. Le Contrôleur externe invite donc la Chambre des Députés à prendre position dans les meilleurs délais quant à sa demande d'élargissement de ses compétences. Le CELPL se réjouirait de pouvoir en débattre de vive voix avec la CHD.

La réalité est que les personnes âgées en maison de retraite ou de soins, les personnes souffrant d'un handicap hébergées dans un foyer (mineurs et adultes) se trouvent dans une situation de vulnérabilité accrue au sein de ces institutions et qu'en pratique, il leur est impossible de quitter ces institutions de plein gré, que ce soit par manque d'alternatives de place de prise en charge ou par absence de capacité de prendre cette décision personnellement.

Dans cette optique, le CELPL porte une attention particulière au projet de loi 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées qui prévoit qu'une évaluation de la qualité des prestations et services soit réalisée tous les cinq ans⁷ – périodicité que le CELPL juge par ailleurs trop longue - le cas échéant par le biais d'un audit externe, sans pour autant donner plus de précisions quant à l'organisme pouvant y procéder. Le CELPL insiste que ces vérifications doivent être réalisés par un organe indépendant.

Le CELPL entend persévérer dans ses démarches pour que la possibilité d'un élargissement de ses compétences soit analysée afin de couvrir le domaine de la privation de liberté *de facto*.

⁷ (Projet de loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de: 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial, et thérapeutique, 2020)

Bibliographie

- Projet de loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de: 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial, et thérapeutique 9 (2020).
<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0105/151/211518.pdf>
- Commission de la Justice Procès-verbal de la réunion du 06 octobre 2021 6 (2021).
<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0124/002/248029.pdf>
- Conseil de l'Europe. (2015). *Rapport au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la visite effectuée au Luxembourg par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 janvier au 2 février 2015*. <https://rm.coe.int/16806973da>
- Gouvernement du Luxembourg. *Accord de coalition 2018-23*. <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>
- Gouvernement du Luxembourg. (2018). *Accord de coalition 2018-2023*.
<https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>
- 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. (2010).
<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2010/04/11/n1/jo>
- Règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires (2021).
<https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/projet/pr/20160233/doc/1/fr/1/pdf/manifestation/eli-etat-projet-pr-20160233-doc-1-fr-1-pdf-manifestation.pdf>