



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CL/PK

P.V. SECS 37
P.V. J 35

Commission juridique

Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports

Procès-verbal de la réunion du 14 juin 2017

Ordre du jour :

Présentation du rapport d'audit sur la situation de la santé pénitentiaire au Luxembourg

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt, M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, Mme Josée Lorsché, Mme Diane Adehm remplaçant Mme Martine Mergen, M. Edy Mertens, membres de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports

M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, membres de la Commission juridique

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Félix Braz, Ministre de la Justice
Mme Lydia Mutsch, Ministre de la Santé

Mme Juliana D'Alimonte, M. Laurent Jomé, M. Philippe Rémy, du Ministère de la Santé

Mme Catherine Olinger, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Claude Lentz, Directeur du Centre pénitentiaire de Givenich

M. Marc Graas, Docteur
M. Jean-Marc Elchardus, Docteur
M. Bruno Gravier, Docteur

M. Michel Lucius, Directeur du Centre Pénitentiaire de Luxembourg

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. Eugène Berger, Mme Tess Burton, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Alexander Krieps, M. Claude Lamberty, Mme Martine Mergen, membres de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports

M. Eugène Berger, M. Léon Gloden, M. Roy Reding, membres de la Commission juridique

*

Présidence : Mme Cécile Hemmen, Présidente de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports
Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission juridique

*

- Remarques préliminaires

Monsieur le Ministre de la Justice remercie les auditeurs d'avoir effectué une analyse critique de la médecine pénitentiaire et de la détermination des besoins médicaux ainsi que de l'organisation administrative de la médecine pénitentiaire au sein des différents centres pénitentiaires luxembourgeois. L'orateur souligne qu'il ressort, entre autres, du rapport d'audit que le Luxembourg dispose d'un personnel médical hautement qualifié et hautement engagé. Cependant, de nombreuses pistes de réflexion sont soumises aux autorités publiques dans le cadre du présent rapport d'audit.

Une réorganisation de la médecine pénitentiaire à moyen terme, ainsi que les nouvelles perspectives qui s'ouvriront, à partir de la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff prévue au cours de l'année 2022, nécessiteront une analyse approfondie de la part des autorités compétentes. Actuellement, le manque de places au sein du Centre pénitentiaire de Luxembourg (dénommé ci-après « CPL »), laisse que très peu de marge de manœuvre aux autorités compétentes. Cependant, des adaptations ponctuelles sont en cours d'examen.

Par ailleurs, l'orateur signale que le milieu carcéral constitue un environnement peu propice à la santé et que certaines maladies physiques et psychiques se développent davantage dans les milieux privatifs de liberté, ce qui constitue un défi supplémentaire.

Madame la Ministre de la Santé estime qu'une concertation et une coopération renforcée entre tous les acteurs concernés s'impose afin d'améliorer davantage la santé dans le milieu carcéral.

- Mandat

Les auditeurs résument les points clés des missions qui leurs ont été confiées par Monsieur le Ministre de la Justice en date du 5 septembre 2016 et renvoient à la méthodologie employée.

Le mandat portait sur les missions suivantes :

- analyse du fonctionnement actuel de l'ensemble de la médecine pénitentiaire ;
- détermination des possibilités et des modalités de coopération entre les trois centres hospitaliers concernés ;
- détermination des mesures d'amélioration pouvant être prises ;

- détermination des besoins et propositions d'une organisation, du fonctionnement et des missions en vue de l'ouverture d'un établissement de soins psychiatriques accueillant des détenus –patients souffrant de troubles psychiques, à créer sur le site de centre pénitentiaire de Luxembourg.

Il est précisé que le dernier rapport spécifiquement dédié à la prise en charge médicale et psychiatrique de la population carcérale au Luxembourg a été effectué au cours de l'année 1996. Par ailleurs, il est renvoyé au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains et dégradants, et au rapport de l'Ombudsman en sa qualité de contrôleur externe des lieux privatifs de liberté.

- Dispositifs sanitaires confiés aux hôpitaux publics par convention avec l'Etat

Il est rappelé que depuis le 18 décembre 2001, l'organisation et la responsabilité du fonctionnement de la médecine somatique (dénommée ci-après « *SMP* ») au sein du CPL ont été confiées, par voie de convention conclue entre l'Etat et le Centre hospitalier de Luxembourg (dénommé ci-après « *CHL* »), à ce dernier. Par la même convention, le CHL se voit chargé également d'organiser la pharmacie au CPL. Il est précisé que les médecins généralistes ou internistes, désignés pour faire fonctionner ce service doivent disposer d'une bonne connaissance du milieu carcéral et de ses spécificités.

Quant à l'effectif de la médecine somatique et la pharmacie du CPL, il y a lieu de relever que celle-ci correspond à environ 25 Equivalents Temps Plein (dénommés ci-après « *ETP* »).

Le personnel infirmier et médical du CPL assurent les missions suivantes :

- examen et consultations médicaux et infirmiers ;
- continuité de présence sanitaire en détention ;
- contrôle et distribution personnalisée des traitements médicamenteux ;
- réalisation des soins infirmiers ;
- gestion de cellules aménagées, dont les cellules vidéo-surveillées ;
- assurer les urgences ;
- prévention des risques sanitaires ;
- tenue des dossiers, conservation et circulation de l'information, informatisation, et
- s'inscrire dans les pratiques institutionnelles soignantes et pénitentiaires de concertation, d'échange et de liaison.

La création d'un Service de Médecine Psychiatrique Pénitentiaire (dénommé ci-après « *SMPP* »), rattaché au CHNP, résulte d'une convention établie en date du 22 avril 2002.

Le Centre hospitalier Neuro-Psychiatrique d'Ettelbruck (dénommé ci-après « *CHNP* ») est en charge de la santé mentale et des soins psychiatriques de la population pénale détenue au CPL, ainsi qu'au Centre pénitentiaire de Givenich et au Centre de Rétention administrative.

Les missions suivantes sont confiées au CHNP :

- la détection précoce des troubles psychiques ;
- une organisation de soins stationnaires garantissant la continuité des soins avec des modes d'approche thérapeutique diversifiés ;
- la lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme.

L'effectif du SMPP correspond à 20 ETP.

- Fonctionnement des services médicaux

Quant au nombre total des consultations médicales effectuées, il y a lieu de relever que ce dernier a plus que doublé au cours des dernières années (6.000 en 2012 et 13.000 en 2016). Les auditeurs préconisent l'amélioration du tri des consultations médicales par une évaluation infirmière préalable.

Les auditeurs préconisent également de mettre à disposition du personnel de la médecine somatique et du SMPP des locaux médicaux supplémentaires. A moyen terme, il y a lieu de prévoir la réunion de toutes les activités de consultation médicales dans un bâtiment adapté.

Il est préconisé de mettre en place un dossier médical informatisé, compatible avec les programmes informatiques de chacune des institutions pénitentiaires et de procéder à une informatisation de la chaîne des médicaments, ce qui permettrait de réduire le risque d'erreur en matière de prescriptions médicales. La pharmacie joue un rôle central dans le dispositif médical mis en place.

Les auditeurs ont analysé le procédé actuel de distribution de traitements de substitution aux opiacés et concluent qu'il existe une nécessité d'harmoniser ces modes de distribution. Il est déconseillé de procéder à une distribution de ces substances dans des lieux variés du centre pénitentiaire. Il est préconisé de créer un lieu spécifiquement dédié et aménagé à cette activité thérapeutique spécifique.

La vidéosurveillance de certaines cellules a également été examinée dans le cadre de l'audit sous rubrique. Il est préconisé de revoir la finalité d'une telle surveillance et de redéfinir ce qui revient aux équipes de surveillance, au SMP et au SMPP.

- Médecine somatique

Le CPL occupe un médecin fonctionnaire, praticien de médecine générale, qui n'appartient pas à l'équipe du SMP et n'a aucun lien avec le CHL. Ce professionnel de la santé n'intervient dans aucune activité clinique de diagnostic, de soins, ou de prescription. Ses fonctions relèvent du domaine de la santé publique et il joue un rôle important dans le cadre des procédures de prévention des maladies infectieuses.

Les auditeurs estiment que l'ensemble des fonctions attribuées au médecin fonctionnaire devraient être, à terme, réintégrées dans les compétences du SMP et le budget de son poste attribué au CHL pour compléter l'équipe médicale actuellement en place.

Les modalités des consultations médicales en milieu carcéral constituent un point délicat, alors qu'il y a lieu de mettre en balance les impératifs de sécurité du personnel médical et le respect du secret médical des détenus. Les auditeurs préconisent de limiter l'accès du personnel de surveillance à la connaissance, ou même à la supposition, des motifs médicaux de consultation. Dans la limite du possible, les consultations médicales devraient se dérouler sans présence des gardiens et hors de la vue de ces derniers. Une solution pourrait consister à limiter la présence des gardiens en salle de soins infirmière, au cas où le personnel médical en fait la demande et lorsque les conditions de sécurité nécessaires à leur activité leur paraissent compromises.

En outre, les auditeurs jugent utile de renforcer le dialogue entre les cadres médicaux et les cadres pénitentiaires et de définir les modalités d'échange d'informations dans le respect des confidentialités respectives. Des échanges informels ou spontanés risquent de ne pas garantir une circulation efficace des informations entre les différents niveaux hiérarchiques.

Les auditeurs signalent que le phénomène des détenus âgés ou en fin de vie nécessite le développement de compétences spécifiques pour améliorer la prise en charge de ces

personnes et d'anticiper le vieillissement prévisible de la population carcérale. Le phénomène que certains détenus deviennent inaptes à la détention ordinaire, à cause de leur état de santé, ou de leur vulnérabilité, nécessite des réponses adaptées. Par ailleurs, la question de l'incarcération de personnes en fin de vie, ou de décès en détention, se pose aussi bien du point de vue éthique que de celui relatif aux modalités d'exécution de la peine.

Les auditeurs saluent la qualité scientifique du travail de prévention relatif aux pathologies infectieuses et aux toxicomanies, effectués au sein du milieu carcéral. Il est proposé de développer la production de rapports statistiques à des domaines de prévention non liés aux maladies infectieuses, notamment dans le domaine des affections psychiatriques, des pathologies secondaires à la consommation d'alcool, etc. De plus, une formation spécifique dédiée à la médecine pénitentiaire permettrait de mieux identifier les particularités pathologiques de la population carcérale et de perfectionner les fonctions soignantes et préventives propres de ces personnes.

- **Psychiatrie**

Il est préconisé de mettre en place une astreinte des psychiatres de la filière de psychiatrie légale et ce 24 heures sur 24, sept jours sur sept et de renforcer l'équipe infirmière psychiatrique.

Au sein de la filière de psychiatrie socio-judiciaire devrait être développé un dispositif ambulatoire, intra et extra carcéral de psychiatrie forensique soutenant l'accompagnement psychothérapeutique. Il est également préconisé de développer les approches psychothérapiques individuelles et groupales, notamment dans le domaine de la prise en charge des auteurs d'infractions à caractère sexuel et d'augmenter l'offre de formations et de supervisions spécialisées.

Par ailleurs, il serait opportun de renforcer la synergie entre le SMPP et le programme « Tox », assurant la prise en charge de personnes toxicodépendantes en milieu pénitentiaire.

Quant à l'hospitalisation de détenus, il est conseillé de mettre en place des placements d'observation au service de psychiatrie du CHL.

Le projet gouvernemental de mettre en place une unité de psychiatrie socio-judiciaire (dénommée ci-après « *UPSJ* ») dans l'enceinte du CPL, pour accueillir les personnes placées en application de l'article 71 du Code pénal, ainsi que les détenus faisant l'objet d'une hospitalisation sans consentement au sens de la loi du 10 décembre 2009¹, devrait se limiter à offrir des séjours courts pour des situations aiguës. De même, une réflexion de fond sur l'offre thérapeutique et la structure intra pénitentiaire associant des prises en charge de type hôpital de jour, socio thérapeutique et groupal s'impose.

Les auteurs du rapport d'audit préconisent de développer également la psychiatrie forensique. A ce titre, il est proposé de confier cette mission au SMPP et de définir clairement les modalités d'échange et d'articulation entre le SMPP et SPSE qui respectent le mieux possible la relation thérapeutique et n'impliquent pas les thérapeutes dans une mission de pronostic criminologique. L'accompagnement psychothérapeutique devrait être soutenu par un dispositif ambulatoire intra et extra carcéral de psychiatrie forensique.

- **Pharmacie**

¹ Loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux

Les auteurs du rapport d'audit estiment qu'il serait urgent d'accorder des locaux adaptés à la pharmacie, ce qui permettrait aussi de garantir une véritable sécurisation du circuit du médicament.

Il est soulevé que l'harmonisation des modalités de prescription entre SMPP et le SMP est à l'heure actuelle insuffisante.

Il est conseillé de prévoir le regroupement centralisé des activités de pharmacie au CHL dès la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff.

- Gouvernance

Les auditeurs critiquent l'absence de gouvernance forte et soulignent qu'il existe la nécessité d'une coordination médicale d'ensemble sur le terrain pour définir et mettre en œuvre une politique médicale. A ce titre, il serait judicieux de prévoir la création d'une structure de direction médicale pénitentiaire avec un pilotage institutionnel fort, cohérent et qui sera régulièrement en contact avec les acteurs du terrain. Les orateurs esquissent les contours de la composition et des missions de cette structure qui dépendrait directement du Ministère de la Santé et serait dotée d'une forte autonomie, tout en bénéficiant d'une autorité décisionnelle nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

- Aspects criminologiques

Les auteurs du rapport d'audit détaillent les différentes missions du Service central d'assistance sociale et des Services médico-psycho-sociaux et socio-éducatifs dans le cadre de la mise en place et du suivi de programmes d'aménagements personnalisés de peines privatives de liberté.

Les orateurs préconisent la mise en place d'une unité d'évaluation criminologique pour l'ensemble du système pénitentiaire luxembourgeois. Une telle structure pourrait plus facilement transmettre aux praticiens et autorités des informations relatives aux progrès scientifiques réalisés dans leur domaine. Par ailleurs, il serait possible de dissocier plus clairement les questions liées au pronostic criminologique utile à toute autorité chargée de l'exécution des peines et des questions d'ordre thérapeutique.

Par l'élaboration de rapports d'évaluation réguliers, il serait possible de participer à la rédaction de plans d'exécution de sanction accompagnant le parcours pénal et de réinsertion de chaque condamné.

Les auditeurs préconisent également d'accentuer la formation à l'évaluation de risque et de procéder à une observation différenciée et systématisée de l'ensemble des caractéristiques personnelles du condamné. Les facteurs de risque de récidive, ainsi que ceux de protection ou de pronostic favorables pourront être analysés dans la diversité de leur nature.

- La future organisation médicale du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff

A l'heure actuelle, aucune décision relative à la composition, au fonctionnement et rattachement de l'équipe médicale œuvrera au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff n'a été prise.

Il est préconisé de mettre en place qu'une seule équipe médicale entre le centre pénitentiaire de Luxembourg et le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff pour favoriser la continuité de la culture de référence. Une telle façon de procéder permettra de transmettre au service médical du nouveau centre pénitentiaire les connaissances acquises en matière de médecine pénitentiaire par les équipes médicales intervenant au centre pénitentiaire de Luxembourg et

d'assurer une harmonisation des pratiques médicales dans les différents domaines d'intervention. Dès lors, il est important d'associer étroitement les équipes en place à tous les stades de l'élaboration du fonctionnement du service médical du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff.

Quant aux compétences spécialisées dont dispose le personnel du CHEM, il est préconisé de déterminer les modalités de recours aux consultations électives spécialisées et aux dispositifs d'urgence offerts par le CHEM.

Echange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la question de savoir si les auditeurs ont effectué une analyse de l'opportunité de créer une structure en psychiatrie socio-judiciaire sur le site du Centre pénitentiaire Uerschterhaff.

Par ailleurs, l'oratrice s'interroge sur les modalités d'isolement d'un patient en cas d'urgence médicale et sur le traitement psychiatrique des détenus de sexe féminin, dont les besoins de traitement peuvent diverger des détenus de sexe masculin.

De plus, l'oratrice s'interroge sur l'opportunité de conduire une étude à long terme au Luxembourg sur les facteurs psycho-sociaux liés à la délinquance.

Les auditeurs renvoient, quant aux modalités de l'isolement des personnes concernées, au rapport de l'Ombudsman en sa qualité de contrôleur externe des lieux privatifs de liberté. Il est précisé que le mandat de cet audit divergeait considérablement des missions de l'Ombudsman et que l'audit sous rubrique s'est focalisé, entre autres, sur le volet de la vidéosurveillance de certaines cellules.

Quant aux soins médicaux attribués aux détenus de sexe féminin, il est précisé que les centres pénitentiaires peuvent avoir recours à des médecins et infirmiers spécialisés en matière gynécologique. Il y a lieu de préciser également que le CPL est équipé de cellules mère-enfant.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP souhaite avoir des éclaircissements sur les mesures de prévention prises au sein du milieu carcéral pour lutter efficacement contre des maladies infectieuses comme l'hépatite C ou le virus du SIDA.

Par ailleurs, l'orateur s'interroge sur la nature et les modalités des traitements offerts en milieu carcéral, suite à un dépistage positif de maladies infectieuses.

L'orateur souhaite également avoir des explications supplémentaires au sujet du traitement de l'alcoolisme de la toxicomanie en milieu carcéral.

Les auditeurs se montrent particulièrement satisfaits de l'efficacité des dépistages relatifs aux pathologies infectieuses. La qualité du traitement et le suivi de prise en charge par le personnel médical du CPL correspondent aux règles de l'art. Avec l'accord du détenu, un examen de son statut sérologique sera effectué.

Quant au traitement des toxicomanies au sein du milieu carcéral, les experts renvoient à leurs expériences professionnelles en la matière et donnent à considérer que certains détenus qui se soumettent à un traitement de substitution aux opiacés subissent des rechutes une fois libérés et risquent de décéder d'une consommation excessive d'un stupéfiant, comme leur tolérance d'opiacés aura considérablement diminuée en raison de ce traitement particulier.

Ils préconisent de recourir aux traitements de substitution aux opiacés après la libération du détenu concerné.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur le degré d'autonomie à accorder à la direction médicale commune, et sur l'opportunité de regrouper au sein d'un seul établissement hospitalier le traitement des personnes concernées comme l'ensemble des compétences spécialisées pourrait être regroupé au sein de cet établissement.

Les auditeurs donnent à considérer que la question de l'emplacement de l'hôpital psychiatrique au sein du centre pénitentiaire ou dans un établissement à part et le regroupement des compétences suscitent des débats controversés parmi les experts en la matière et que différents modèles ont été retenus au sein des différents pays de l'Union européenne. L'orateur donne à considérer qu'il existe des avantages et désavantages de chaque modèle retenu et qu'à l'heure actuelle aucune solution idéale n'a pu être trouvée. Aux yeux des experts, il doit être soulevé que la finalité d'une telle structure sera d'apporter des soins médicaux et par conséquent, elle doit être dirigée par une direction médicale et non pas par une direction pénitentiaire.

- Remarques finales

Monsieur le Ministre de la Justice précise qu'à l'heure actuelle aucune conclusion n'a été tirée du présent rapport d'audit et fait observer qu'un travail de réflexion et de concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués s'impose. Une fois que le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff aura ouvert ses portes, il est prévu de transférer une partie considérable des détenus au sein de cet établissement et de démarrer des travaux de rénovation structurels au sein du CPL.

Le secrétaire-administrateur,
Christophe Li

La Présidente de la Commission de la Santé, de l'Egalité
des chances et des Sports,
Cécile Hemmen

La Présidente de la Commission juridique,
Viviane Loschetter