

N° 6382¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI**portant réforme de l'administration pénitentiaire et****1) modification:**

- du Code pénal;
- du Code d'instruction criminelle;
- de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
- de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire;
- de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;
- de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, et
- de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, ainsi que:

2) abrogation:

- de certaines dispositions du Code de la Sécurité sociale;
- des articles 11, 12 et 15 de la loi du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale, et
- de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de la police générale

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(26.3.2012)

Par dépêche du 11 janvier 2012, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Comme il ressort de l'intitulé abrégé de la future loi prévu à l'article 55, celle-ci a pour objet de réformer l'administration pénitentiaire luxembourgeoise.

Concrètement, comme on peut le lire dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet, „*le but de la réforme n'est (...) pas d'inventer ou d'expérimenter de nouvelles théories, mais de faire en sorte que des principes bien établis et utilisés par tous les pays développés du monde soient correctement appliqués et mis en oeuvre dans le système pénitentiaire au Luxembourg*“. Toujours selon l'exposé des motifs, l'objectif principal poursuivi par le projet sous avis est en conséquence celui „*de pouvoir*

mieux préparer les futurs ex-détenus à mener une vie sans crime et de créer les structures légales et administratives nécessaires pour atteindre cet objectif“.

A ce titre, le projet de loi prévoit surtout:

- la conclusion d'un „*contrat volontaire d'intégration*“ avec chaque détenu qui le souhaite, dans le but précisément de „*maximiser ses chances d'une intégration dans la société*“ après sa libération („*responsabilisation du détenu*“) ainsi que
- la création d'une administration pénitentiaire compétente pour tous les aspects du régime pénitentiaire (le contrat d'intégration dont question ci-avant, le travail, l'éducation et la formation, la santé, la discipline etc.), aspects qui jusqu'ici étaient du ressort du procureur général d'Etat.

L'exposé des motifs comporte par ailleurs un long extrait d'un rapport demandé à un expert étranger qui était chargé de „*superviser et diriger les travaux de cette réforme*“. C'est avec grand intérêt que la Chambre des fonctionnaires et employés publics y note l'affirmation suivante:

„(Es) ist vorgesehen, das Anforderungsprofil des Personals anzuheben und vor allem die Aus- und Weiterbildung intensiv zu fördern. Dies nicht zuletzt aus der Erkenntnis heraus, dass nur gut ausgebildetes und dadurch motiviertes Personal die notwendigen Hilfestellungen bei den täglichen Problemen im Gefängnisalltag leisten kann.“

En présence de ces lignes, la Chambre est d'autant plus étonnée de constater que l'exposé des motifs (qui comporte dix pages), et surtout son chapitre 11.2) „*Objectifs de la réforme*“, ne souffle plus mot de cet aspect particulier de la réforme, si ce n'est que „*une meilleure formation de ces agents*“ appert brièvement au chapitre II.1) „*Situation actuelle – considérations générales*“.

Ceci dit, les réflexions figurant à l'exposé des motifs très explicite illustrent à suffisance les points forts de la réforme envisagée, de sorte que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut faire l'économie d'y revenir en détail dans le cadre du présent avis.

Aussi concentrera-t-elle celui-ci sur ce qui rentre plus particulièrement dans les compétences lui attribuées par sa loi organique, à savoir l'analyse des dispositions du texte qui intéressent plus spécialement la fonction publique ainsi que, en toute première ligne, ses ressortissants.

Avant de présenter ses observations afférentes, la Chambre se doit toutefois de faire cinq remarques d'ordre plus général.

*

Tout d'abord, la Chambre rappelle qu'aux termes de l'article 79 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de loi aurait dû être accompagné „*d'un exposé des recettes et des dépenses nouvelles ou des modifications de recettes et de dépenses à prévoir au budget*“ sous forme de „*fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme*“. En effet, il est peu probable que les 322 „*engagements de renforcement à titre permanent*“ prévus à l'article 43 puissent se faire sans „*impact budgétaire*“ ... Or, une telle fiche financière fait défaut.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a compté une vingtaine de règlements grand-ducaux d'exécution qui sont prévus par le projet sous avis, sans qu'un seul d'entre eux fasse partie du dossier soumis à la Chambre. Le fait que l'article 54 prévoit que les anciens règlements „*restent en vigueur jusqu'à ce qu'il en soit disposé autrement*“ ne change rien quant au fond du problème: d'un côté, rien ne garantit que les nouveaux règlements grand-ducaux appelés à se substituer à ceux actuellement en vigueur n'amèneront pas de changements fondamentaux dans leur approche des situations qu'ils doivent régler; de l'autre, certaines innovations que la nouvelle loi apportera nécessitent des dispositions d'exécution qui n'existent pas encore à l'heure actuelle. La Chambre réitère donc sa revendication de longue date d'élaborer les projets des règlements d'exécution en même temps que les projets des lois qui leur servent de base.

Dans ce même contexte, la Chambre note que les règlements grand-ducaux relatifs aux modalités d'organisation et de fonctionnement du comité de coordination pénitentiaire (article 22/4), aux modalités du contrat volontaire d'intégration (article 28/3), aux modalités d'accès de certains intervenants extra-pénitentiaires (article 30/2) et à la délégation des détenus (article 33) **peuvent** être pris, mais ne le doivent pas obligatoirement. La Chambre est d'avis que soit il faut des dispositions d'exécution, auquel cas un règlement afférent **est** à prévoir, soit il n'en faut pas, auquel cas sa mention est superflue.

En quatrième lieu, et selon les informations dont dispose la Chambre, le projet n'aurait pas été élaboré avec, voire présenté dans son ensemble à, l'association ou les associations du personnel concerné. La Chambre se doit de rappeler qu'une telle façon de faire contrevient aux dispositions formelles de l'article 36 du statut général des fonctionnaires de l'Etat, dont le paragraphe (3), alinéa 3, dispose en effet que „*la représentation du personnel a pour mission de se prononcer, dès le stade de l'élaboration, sur les modifications à apporter au régime de service du personnel de l'administration qu'elle représente ainsi qu'aux règlements relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services*“!

En cinquième et dernier lieu, la Chambre se heurte à la terminologie employée aux articles 13, 15, 17, 18, 43, 48 et 53, qui ont tous trait, directement ou indirectement, au personnel de la nouvelle administration.

Il est en effet question, auxdits articles, de „*catégories*“, „*groupes*“ et „*sous-groupes*“ de traitement, notions que la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat ignore. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est bien évidemment informée de discussions afférentes qui ont actuellement lieu entre le gouvernement et les associations syndicales représentatives du personnel étatique, mais au moment où le projet de loi sous avis a été déposé à la Chambre des Députés, c'est-à-dire le 12 janvier 2012, les résultats de ces débats – et, partant, le sort des réformes envisagées – étaient loin d'être connus. Il semble dès lors pour le moins prématuré de se servir d'une terminologie inconnue à l'heure actuelle dans les textes régissant le régime statutaire de la fonction publique. Ceci vaut d'autant plus qu'aucun projet de loi modifiant la loi sur les traitements et leur structuration n'est encore déposé à ce jour et que le projet sous avis sera dès lors très vraisemblablement voté par la Chambre des députés bien avant l'autre, alors surtout que ce dernier, à en croire les informations qui circulent, risque de se heurter à l'une ou l'autre opposition formelle du Conseil d'Etat.

*

ad articles 6 et 13

Aux termes de l'article 6, l'administration pénitentiaire comprend, en dehors de sa direction, trois **centres** ainsi qu'un **institut** de formation pénitentiaires.

Selon l'article 13, „*les établissements pénitentiaires sont chacun placés sous l'autorité d'un (...) directeur*“.

La question qui se pose à la lecture combinée des textes cités est celle de savoir si l'institut de formation sera également considéré comme „*établissement*“ et aura donc son directeur. Dans la négative, il y a lieu de remplacer à l'article 13 le mot „*établissements*“ par celui de „*centres*“.

ad article 15 (1)

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la dénomination de toutes les fonctions de la carrière du sous-officier des établissements pénitentiaires est remplacée, au point I.5. de l'article 15 (1), par celle de simple „*agent pénitentiaire*“ et d'„*agent pénitentiaire dirigeant*“. Elle se fait l'interprète de la représentation du personnel concerné pour exprimer sa crainte de voir la hiérarchie au sein du Centre pénitentiaire chambardée. En effet, une saine structure hiérarchique lui semble indispensable au bon déroulement de la vie carcérale, aussi bien pour le personnel que pour les détenus.

ad article 15 (2)

Quant aux directeur et directeur adjoint de l'administration pénitentiaire, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a du mal à imaginer que les intéressés puissent être recrutés sans expérience aucune dans le monde carcéral, et elle propose de compléter les conditions de leur recrutement en ce sens.

Par ailleurs, à titre subsidiaire, et renvoyant à ce qu'elle a écrit ci-avant au sujet des dénominations de „*catégories*“, „*groupes*“ et „*sous-groupes*“ de traitement, la Chambre signale qu'aucun candidat ne saura remplir la condition de „*six ans d'expérience professionnelle au sein de la catégorie A, groupe de traitement A1*“ pour la simple raison que ni catégorie ni groupe n'existent dans la législation relative aux traitements des fonctionnaires de l'Etat. Et même dans l'hypothèse de leur introduction, il faudra donc, si la formulation de cette condition reste maintenue telle quelle, attendre au moins six ans avant que quelqu'un ne la remplisse ...

ad article 19 (2)

La Chambre propose de remplacer le verbe „déléguer“ par celui de „détacher“ en ce qui concerne le personnel du Centre des technologies de l’information de l’Etat. En effet, la notion de „détachement“, contrairement à celle de „délégation“, est prévue et définie dans la loi fixant le statut des fonctionnaires de l’Etat. D’ailleurs, le commentaire des articles l’utilise également.

ad articles 23, 24, 48.2) et 48.5)

Quant aux nouvelles dispositions proposées en matière de transfèrements de condamnés, de prévenus et de détenus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics espère que les questions logistiques y relatives ont été clarifiées, surtout en ce qui concerne les dispositions relatives au libre choix du médecin et les cas de force majeure.

ad article 40 (3)

Si la Chambre peut marquer son accord avec la disposition prévoyant que „dans l’exercice de leurs missions, les agents pénitentiaires ne portent aucune arme à feu“, elle est toutefois à se demander si l’usage de telles armes ne devrait pas rester envisageable en cas de force majeure, quitte à repenser l’instruction et la formation du personnel en ce domaine. Elle se demande en conséquence si les armes à feu actuellement en service au Centre pénitentiaire de Luxembourg ne devraient pas rester à leur place, alors surtout qu’aucun accident n’était à déplorer au cours des décennies passées.

ad article 52

L’article 52 pose en son paragraphe (1) le principe de la reprise pure et simple du personnel actuellement en service par la nouvelle administration pénitentiaire. Le paragraphe (3) exclut toutefois de cette mesure „les infirmiers fonctionnaires de l’Etat et les infirmiers employés de l’Etat“, qui seraient en effet „repris par la direction de la Santé“.

Selon les informations dont dispose la Chambre, cette disposition est contraire aux promesses qui avaient été faites aux intéressés au moment de l’élaboration de l’avant-projet de loi. Aussi est-elle au courant d’une lettre que le personnel infirmier fonctionnaire a adressée dans ce contexte au Ministre pour lui exposer les arguments, tous fondés et sérieux, qui s’opposent à ce transfert: changement fondamental des attributions, perte (pour l’administration!) d’une longue et précieuse expérience de travail sur le terrain, conséquences financières désastreuses pour les concernés suite à la perte notamment des primes de risque et d’astreinte, etc.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, chargée de „sauvegarder et défendre les intérêts matériels et moraux“ de ses ressortissants en exécution de sa loi organique, ne saurait cautionner des dispositions qui aboutiraient au contraire. Aussi se voit-elle amenée à demander qu’au moins des dispositions transitoires garantissent le maintien des droits acquis du personnel médical et paramédical actuellement en place au Centre pénitentiaire.

ad article 53

Cet article doit permettre aux facteurs de l’Entreprise des Postes et Télécommunications qui le souhaitent d’effectuer un changement de carrière pour intégrer celle de l’agent pénitentiaire. D’après l’exposé des motifs, la disposition en question trouverait son origine dans le fait que „les activités postales (...) régressent de façon continue de sorte que le Gouvernement veut inciter les facteurs à changer d’administration en offrant des emplois d’agent pénitentiaire“.

Hormis le fait que la carrière du facteur des P. et T. n’est pas tout à fait comparable à celle du sous-officier des établissements pénitentiaires, ni quant à la formation, ni quant au classement, ni surtout quant aux attributions, la Chambre donne à considérer que le texte proposé soulève toute une série de questions.

Ainsi, l’exigence d’„avoir passé avec succès un entretien personnel et professionnel avec le directeur (!)“ est une farce. En effet, quels peuvent bien être les critères d’évaluation d’un „entretien“?

Ensuite, le texte demande que les intéressés suivent „la formation initiale de base“ des agents pénitentiaires tandis que le commentaire parle de la „formation professionnelle“. Il n’appert donc ni du texte ni de son commentaire si la formation scolaire, la formation pendant le stage ou les deux sont visées.

Le paragraphe (2) classe les intéressés, dans certains cas, „à la même valeur d'échelon déjà atteinte“ dans leur grade d'origine, mais reste muet sur l'hypothèse dans laquelle un échelon de cette valeur n'existe pas dans le nouveau grade.

Finalement, le commentaire n'explique pas non plus – alors que tel devrait pourtant être son rôle – pourquoi la disposition visée expirerait au 31 décembre 2018.

Pour toutes ces raisons, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'est pas en mesure de se déclarer d'accord avec l'article 53 du projet dans sa version actuelle et elle demande qu'il soit modifié en conséquence, tout en garantissant aux facteurs des P. et T. le droit à un changement d'administration, y compris vers l'administration pénitentiaire.

*

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les remarques et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics est en mesure de se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 mars 2012.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

