



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Débat d'orientation 5511

Débat d'orientation sur la sécurité intérieure au Luxembourg

Date de dépôt : 11-10-2005

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
11-10-2005	Déposé	5511/00	<u>3</u>
04-07-2007	Equilibre entre sécurité publique et libertés individuelles	Document écrit de dépôt	<u>62</u>

5511/00

N° 5511

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

DEBAT D'ORIENTATION

sur la sécurité intérieure au Luxembourg

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(20.6.2007)

La Commission se compose de: M. Patrick SANTER, Président-Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Alex BODRY, Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR et Colette FLESCHE, MM. Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS et Laurent MOSAR, Membres.

*

SOMMAIRE

Antécédents

Introduction

Chapitre I – La police grand-ducale

- 1) Les effectifs de la police grand-ducale
- 2) Les infrastructures et équipements
- 3) La police scientifique et technique
- 4) La police judiciaire
- 5) La compétence des agents municipaux
- 6) La vidéosurveillance

Chapitre II – La Justice pénale

- 1) Les effectifs des autorités judiciaires
- 2) L'accélération ou amélioration de la procédure pénale
- 3) L'introduction d'un conseil supérieur de la Justice
- 4) Le rôle du juge d'instruction
- 5) L'opportunité des poursuites
- 6) Les relations entre les autorités judiciaires et les médias
- 7) Les autorités judiciaires et les avocats
- 8) La protection des victimes
- 9) La protection des témoins
- 10) La peine

Chapitre III – L'exécution des peines

- 1) La surpopulation carcérale
- 2) Les effectifs
- 3) Droits et devoirs des détenus
- 4) La situation des femmes
- 5) La situation des malades
- 6) La sécurité des établissements pénitentiaires
- 7) La réinsertion sociale des condamnés

ANTECEDENTS

La Conférence des Présidents a, lors de sa réunion du 3 octobre 2005, avisé favorablement la demande du groupe parlementaire du Parti Démocratique du 21 septembre 2005 d'organiser un débat d'orientation sur la sécurité intérieure au Luxembourg sur base d'un rapport à élaborer au sein de la Commission juridique. Celle-ci en a été informée par une lettre du Président de la Chambre des Députés en date du 10 octobre 2005.

La Commission juridique a, lors de sa réunion du 26 octobre 2005, désigné son Président, M. Patrick Santer, comme rapporteur.

Les travaux de la Commission se sont déroulés en deux phases distinctes.

Dans un premier temps, elle a procédé à une série d'entrevues non publiques avec les acteurs concernés.

Dans un second temps, elle a procédé, sur base d'un document de travail élaboré par M. le Rapporteur et reprenant l'ensemble des points identifiés par les groupes parlementaires et sensibilité politique comme prioritaires et nécessitant un examen plus approfondi, aux discussions sur ces points précis.

Afin de se rendre compte des problèmes et difficultés auxquels certains services et administrations ont à faire face au quotidien, la Commission juridique a procédé (i) à une visite des locaux des services de la police judiciaire en date du 24 mai 2006 et (ii) à une visite du Centre pénitentiaire de Luxembourg le 7 novembre 2006.

Un ensemble de 20 réunions¹ ont été consacrées à la préparation du débat d'orientation sur la sécurité intérieure au Luxembourg.

Les échanges de vues, visites et réunions ayant eu lieu, ainsi que les prises de position reçues se détaillent comme suit:

Echanges de vues:

- la Direction de la police grand-ducale (11 janvier 2006),
- le Service Psychologique de la police grand-ducale (11 janvier 2006),
- le Procureur d'Etat auprès du Tribunal d'Arrondissement de et à Luxembourg (11 janvier 2006),
- le Parquet général (11 janvier 2006),
- le Juge d'instruction directeur (11 janvier 2006),
- le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (11 janvier 2006 et 15 février 2006),
- le Service d'aide aux victimes (SAV) (11 janvier 2006),
- le Centre de Médiation a.s.b.l. (11 janvier 2006),
- la Fondation Jugend- an Drogenhëllef (11 janvier 2006),
- la Déléguée du Procureur général d'Etat pour la direction générale des établissements pénitentiaires (11 janvier 2006),
- le Directeur du Centre Pénitentiaire de Luxembourg (11 janvier 2006 et 7 novembre 2006),
- la Représentation du personnel des établissements pénitentiaires (11 janvier 2006 et 7 novembre 2006),
- l'Info Prison a.s.b.l. (11 janvier 2006),
- le Service central d'assistance sociale (SCAS) (11 janvier 2006),
- la Direction des Douanes et Accises (5 avril 2006),
- la Délégation des détenus (7 novembre 2006),
- le Syndicat national de la police grand-ducale Luxembourg a.s.b.l. (10 janvier 2007).

Visites:

- Visite des services de la Police judiciaire (24 mai 2006),
- Visite du Centre pénitentiaire de Luxembourg (7 novembre 2006).

¹ 13 réunions pendant la session parlementaire 2005-2006 et 7 réunions pendant la session parlementaire 2006-2007

Prises de position écrites:

- Aide-mémoire de la Direction de la police grand-ducale (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire du Service Psychologique de la police grand-ducale (11 janvier 2006),
- Canevas du Procureur d'Etat auprès du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire du Juge d'instruction directeur (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire du Parquet Général (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire de la Déléguée du Procureur général d'Etat pour la direction générale des établissements pénitentiaires (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire du Centre de Médiation a.s.b.l. (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire du Service d'Aide aux victimes (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire de la Représentation du personnel des Etablissements pénitentiaires (11 janvier 2006),
- Aide-mémoire d'Info Prison a.s.b.l. (11 janvier 2006),
- Délégation des détenus,
- Aide-mémoire de la Fondation Jugend- an Drogenhëllef (11 janvier 2006),
- Prise de position écrite du Syndicat national de la police grand-ducale Luxembourg (25 janvier 2007).

Réunions de la Commission juridique:

- examen des points prioritaires figurant sous le point 1 intitulé „Police“ (26 avril 2006),
- examen des trois premiers points prioritaires figurant sous le point 2 intitulé „Justice pénale“ (31 mai 2006),
- continuation de l'examen des trois premiers points prioritaires figurant sous le point 2 intitulé „Justice pénale“ (2 octobre 2006),
- examen des points figurant sous le point 3 intitulé „Exécution des peines“ (11 octobre 2006),
- finalisation du document de travail (29 novembre 2006),
- organisation des travaux (31 janvier 2007),
- examen des chapitres I et II du projet de rapport (18 avril et 25 avril 2007),
- examen du chapitre III du projet de rapport (6 juin 2007).

La Commission juridique, lors de sa réunion du 20 juin 2007, a adopté à la majorité le présent rapport.

La Commission juridique tient à remercier tous les intervenants pour leur disponibilité et les explications et propositions qui lui ont été soumises et qui ont servi de base au présent rapport.

*

INTRODUCTION

A la demande du groupe parlementaire du Parti Démocratique, la Commission juridique a été saisie de la préparation d'un débat d'orientation concernant la „sécurité intérieure“. Les sujets qui furent mentionnés par le Parti Démocratique dans sa lettre du 21 septembre 2005, les thèmes abordés par les différents intervenants auditionnés par la Commission juridique et les conclusions que celle-ci en a tiré ont abouti à structurer le présent rapport en trois chapitres, à savoir la police grand-ducale, la Justice pénale et l'exécution des peines.

La Commission juridique a pris note que, suite à la Deuxième Conférence nationale de la Justice, qui a eu lieu le 16 juin 2006, différents groupes de travail composés de magistrats, d'avocats et de représentants du personnel administratif ont été mis en place en vue de recueillir les réflexions et suggestions du monde judiciaire notamment sur les thèmes suivants: les méthodes de travail et la gestion administrative, l'accès à la magistrature, les adaptations possibles de la procédure pénale et la politique de communication et d'information.

D'autres groupes de travail ont également été institués pour étudier des sujets qui seront abordés dans le présent rapport, comme en matière d'exécution des peines ou sur la compétence des agents municipaux.

Au regard de l'étendue des domaines qui peuvent être, de près ou de loin, en rapport avec la sécurité intérieure, il n'a pas été dans l'intention de la Commission juridique d'aborder tous les sujets qui peuvent entrer en ligne de compte. La Commission juridique a préféré cibler la discussion sur un certain nombre de questions et de problèmes qu'elle a identifiés comme étant prioritaires et y apporter sa contribution. Celle-ci sera non pas technique, en ce sens que la Commission juridique n'entend pas proposer un texte susceptible d'être repris dans le cadre d'une initiative législative. Il s'agit plutôt d'attirer l'attention des Ministres concernés, et en premier lieu du Ministre de la Justice, sur les sujets qui, aux yeux de la Commission juridique, revêtent un caractère important, voire pour certains, urgent.

*

La sécurité intérieure est une matière complexe, sensible et protéiforme, soumise au risque de toute simplification outrancière.

Complexe, car elle fait intervenir des concepts qui peuvent s'opposer même s'ils contribuent à une bonne administration de la Justice dans un Etat de droit digne de ce nom. L'efficacité de la procédure et la recherche de la vérité peuvent se heurter au respect des droits fondamentaux tels que les droits de la défense, la présomption d'innocence, le droit de ne pas contribuer à sa propre inculpation, ou le droit à la vie privée. Un équilibre entre ces deux concepts est absolument nécessaire. Il ne s'agit pas de tout sacrifier au profit de l'un ou de l'autre: la manifestation de la vérité en présence d'une infraction pénale, si grave et si abominable soit elle, doit se faire selon les règles d'une procédure et toute méconnaissance de cette dernière doit être sanctionnée. La fin, en d'autres termes la découverte de l'auteur d'une infraction, ne justifie pas tous les moyens.

Sensible, car on ne saurait discuter de la sécurité intérieure sans prendre en compte un sentiment d'insécurité ressenti par certaines personnes, notamment les plus faibles et les plus vulnérables. Les statistiques de la criminalité sont des données froides derrière lesquelles se cachent des drames humains, surtout, mais pas exclusivement du côté de la victime. Le sentiment d'insécurité est malaisé à circonscrire et est profondément subjectif. Il peut se nourrir, par exemple, d'émotions, d'expériences personnelles vécues, d'infractions commises dans les environs du lieu de résidence ou de travail, de rumeurs, d'ouï-dire, ou même d'un sentiment diffus par rapport à des lieux, des individus ou des situations similaires. La médiatisation de certaines affaires pénales peut également contribuer à ce sentiment: est-ce que cela ne pourrait pas m'arriver? Mais il ne faut pas se leurrer: écarter ce sentiment, bien compréhensible dans nombre de cas, est illusoire. Au contraire, certaines mesures, comme l'installation de caméras de vidéosurveillance² peuvent contribuer à diminuer tant faire se peut ce sentiment, mais il ne s'agit pas nécessairement de mesures qui permettront une réduction générale de la criminalité.

² Voir chapitre I, 7)

Protéiforme, car combattre l'insécurité signifie avant tout déterminer les raisons du „mal“. Une réponse purement judiciaire ne suffit pas: les juges et forces de l'ordre ne peuvent pas s'attaquer aux raisons qui ont conduit tel ou tel à une marginalisation sociale, au chômage ou aux drogues ou encore à l'alcoolisme. Il s'agit de mener une politique visant à tarir les sources – du moins les plus importantes – de la criminalité. Ces mesures de prophylaxie sociale ne relèvent pas toutes du seul Ministre de la Justice ou des autorités policières ou judiciaires: des mesures relevant de nombreuses branches de l'exécutif sont concernées: les politiques du logement, de la santé, de l'éducation y participent. Elles font, tout comme les mesures répressives, partie de la politique d'un Etat visant à assurer la sécurité publique. Se concentrer sur l'infraction pénale et rétablir l'ordre public par une sanction ne suffit pas. De même qu'elle doit inclure les sources qui mènent vers la criminalité, la politique doit prendre en compte les suites de la condamnation. „Précarisation économique, développement de l'insécurité sociale et professionnelle, dislocation du lien social, affaiblissement des politiques sociales contribuent en amont à augmenter le risque de délinquance. Si la pauvreté ne rime pas avec délinquance, la lutte contre l'exclusion, la pauvreté et ses déterminants est à l'évidence une action de prévention contre le développement de la délinquance“³. Il s'agit aussi d'éviter la récidive et de favoriser la réinsertion sociale et familiale du délinquant. Ce constat est particulièrement important s'agissant de la délinquance juvénile où „les taux d'implication des auteurs de < 25 ans pour les affaires de vols liés aux véhicules avec 67,5% et des vols avec violences avec 64% sont très élevés“⁴.

*

Les statistiques⁵ montrent qu'en chiffres absolus la délinquance connaît une certaine stagnation au Luxembourg. En 2006, la police grand-ducale a constaté 25.913 affaires par rapport à 25.321 affaires en 2005, 26.907 en 2004, 26.163 en 2003, 26.046 en 2002 et 22.646 en 2001. Le taux de criminalité sur 100.000 habitants est ainsi resté stable et n'a connu qu'une augmentation de 1,33% entre 2005 (5.565) et 2006 (5.639).

Dans 67,4% des cas, il s'agit d'infractions contre les biens (cambriolages, vols liés aux véhicules, autres vols, vols avec violence), 15,8% des affaires constituent des infractions contre les personnes et 16,8% des affaires sont rangées dans la catégorie „divers“ et visent notamment des affaires de stupéfiants ou d'infractions à la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers. Après avoir connu une diminution de 10,7% en 2005, les infractions contre les biens ont légèrement augmenté de 1,28% en 2006 (2004: 19.323; 2005: 17.247; 2006: 17.468). Les infractions contre les personnes ont augmenté de 14,75% par rapport à 2005, ce qui constitue une progression de 75,32% par rapport à 2001 (2004: 3.383; 2005: 3.572; 2006: 4.099). Les infractions classées dans la troisième catégorie ont régressé de 156 faits ou 3,46%, passant de 4.502 cas en 2005 à 4.346 en 2006 en raison notamment de la diminution de 9,4% des affaires de stupéfiants (2004: 1.342; 2005: 1.326; 2006: 1.201) et des infractions à la loi sur les étrangers (2004: 668; 2005: 892; 2006: 628).

Parmi les infractions contre les biens, les cambriolages représentent 2.845 affaires (en hausse de 24,3% depuis 2005), dont 1.007 tentatives et concernent plus les maisons non habitées (1.590 cas, en hausse de 36,1%) que les maisons habitées (1.255 cas, en hausse de 12%). Il convient de noter qu'entre 1997 et 2005, les cambriolages accomplis ont chuté de 2.416 à 1.486 cas.

Les vols avec violence, qui représentent 1,2% du total des infractions constatées, ont diminué de 25,1% passant de 351 faits en 2005 à 263 en 2006. Les vols avec armes (y compris les tentatives) ont diminué de 47,4% (2004: 65; 2005: 57; 2006: 30) et ceux sans armes ont diminué de 19,1% (2004: 323; 2005: 350; 2006: 283). Si comme l'année précédente, en 2006, aucun hold-up n'a été commis contre des établissements financiers ou des transporteurs de fonds, 1 hold-up a été commis contre des commerces et établissements (2005: 6) et 2 contre des stations-service (2005: 6).

On constate, par rapport à 2004 une augmentation, mais comparé à la situation d'il y a 10 ans, une diminution, des vols de véhicules (523 en 2006; 464 en 2005; 526 en 2004 et 453 en 2003, comparé à 819 en 1996 et 1.196 en 1995). 11 véhicules ont été volés sous menace ou violences dont 11 „car-jacking“ (6 en 2005 et 10 en 2004) et aucun „home jacking“. Il convient de noter que 59% des véhicules

3 Conseil économique et social français, Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France, adopté lors de la séance des 21 et 22 février 2006, www.ladocumentationfrancaise.fr, p. I-5

4 Rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 326-327

5 Voir rapport d'activités du ministère de la Justice pour les années 2005 (p. 307 à 329) et 2006

volés ont été retrouvés dont 59% au Luxembourg et 26% en France. 53% des véhicules ont été retrouvés dans les 3 jours et 13% dans le mois du vol. En tout en pour tout, les vols liés aux véhicules ont ainsi diminué de 10,2% par rapport à 2005. La majorité de ces infractions concerne des vols dans des véhicules (2005: 2.848; 2006: 2.444).

Pour ce qui est des autres infractions contre les biens, nous notons une augmentation régulière des affaires de vandalisme passant de 2.771 en 2000 à 3.346 en 2005 puis à 3.700 en 2006, alors que les infractions de vols tombent de 6.542 en 2005 à 6.093 en 2006 (en 2002: 7.421). Les abus de confiances, grivèleries, détournements, usage de chèques ou de cartes de crédit volés et autres délits financiers augmentent également.

Les infractions contre les personnes représentent notamment les homicides volontaires, les coups et blessures volontaires, les viols et attentats à la pudeur.

Les homicides volontaires représentent 0,3% du total des infractions. En 2006, il y a eu 8 assassinats, dont 5 tentatives, et 6 meurtres (2005: 1 seul), dont 5 tentatives. Même si les coups et blessures volontaires augmentent régulièrement depuis des années (1995: 1.194, 1997: 990; 2000: 1.137; 2002: 1.267; 2003: 1.362; 2004: 1.602; 2005: 1.633 et 2006: 1.811). 72% des coups et blessures volontaires n'ont pas entraîné une incapacité de travail. Les coups et blessures involontaires restent stables (2005: 45; 2006: 48). Les enlèvements accomplis diminuent de 8 en 2005 à 1 seul en 2006.

A l'inverse de la situation connue en 2005 par rapport à 2004, si les viols ont diminué de 6 unités par rapport à 2005 (40 cas), les attentats à la pudeur ont augmenté de 9 affaires par rapport à 2005 (58 cas). Dans son rapport pour 2006, la police grand-ducale constate que „les constatations des policiers pour non-respect des réglementations communales en matière de prostitution de rue ont diminué car le phénomène s'est déplacé partiellement dans les appartements et les studios“.

Comme en 2005, les autres infractions contre les personnes, qu'il s'agisse de rébellion, outrage à agent, menaces, diffamations, calomnies ou injures, discrimination raciale ou harcèlement par téléphone, ont presque toutes augmentées en 2006 (20% par rapport à 2005; 20% déjà en 2005 par rapport à 2004).

Il y a lieu finalement de signaler qu'en 2006 dans le cadre de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique il y a eu 409 interventions policières (dont 41 sur dénonciation⁶ et 368 sur plainte) et 185 expulsions ont eu lieu (en 2004: respectivement 351 et 155). Dans 70% des cas, il s'agissait de coups et blessures volontaires et dans 14,4% des cas de menaces. 10 violations de domicile après mesure d'expulsion ont été constatées. 83,1% des auteurs de violences domestiques étaient des hommes, 86,6% des victimes étaient des femmes.

Le taux global d'élucidation est de 43,2%, en hausse de 1,4% par rapport à 2005. Cette augmentation s'explique par une plus grande visibilité de la police grand-ducale (présence sur le terrain et actions „coup de poing“), mais aussi par le fait que depuis 2004, les personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction, et pas seulement les personnes identifiées sont répertoriées dans le taux d'élucidation.

La Commission juridique se permet d'émettre des doutes sur la pertinence d'englober les personnes soupçonnées dans le taux d'élucidation, alors que les soupçons, qui ne sont que de simples conjectures, ne suffisent pas nécessairement à considérer une affaire comme élucidée.

Ceci dit, si le taux d'élucidation des infractions contre les biens demeure assez faible (2005: 17,7% et 2006: 19,2%)⁷, celui des infractions aux personnes se situe à 90,1% (2005: 90,7%). Les taux d'élucidation pour les infractions à la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers (100% en 2006!) et pour les affaires de stupéfiants (96,7%) montrent cependant qu'il existe un nombre important d'affaires dans ces domaines qui ne sont pas signalées malgré tout à la police grand-ducale. On ne saurait tirer du taux d'élucidation de 100% des affaires d'infractions à la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers qu'il n'y a aucune immigration clandestine au Luxembourg. La même remarque doit être faite à l'égard des affaires de stupéfiants.

88,5% des auteurs d'infractions sont majeurs et dans 70,6% des cas il s'agit d'un résident. Lorsqu'il s'agit de délinquance juvénile⁸, 87,5% des auteurs sont des résidents et 47,4% sont de nationalité luxembourgeoise.

6 En 2005, il y avait eu 20 dénonciations et 331 plaintes

7 En 2006: 9,6% pour les cambriolages, 5,1% pour les vols liés aux véhicules et 23,6% pour les autres vols

8 Auteur jusqu'à l'âge de 24 ans inclus

Les chiffres que nous venons d'exposer, sans intention d'être exhaustif et qui ne concernent que les seuls cas signalés à la police, confortent le constat fait par la commission spéciale „sécurité publique“ en 1986 lorsqu'elle écrivait que „l'escalade de la violence des dernières années, amplifiée par les reportages à sensation des media, a inévitablement conduit à une saturation de la capacité d'émoi de la population. A cela s'ajoute le déplorable culte de la violence propagée par les mass media. La violence, même sous ses formes les plus odieuses, est enregistrée par le public comme un banal fait divers. En plus, les critères éthiques et moraux se sont modifiés dans la société occidentale, au fil du temps.“⁹.

Depuis ce rapport, les nouvelles technologies, dont notamment les jeux vidéo, ont favorisé une image „positive“ de la violence, surtout auprès des plus jeunes, donc des plus vulnérables, et la sensation que la violence fait en quelque sorte partie de la société. S'y ajoute un manque de repères, d'ordre familial ou social, qui frappe une couche de plus en plus importante de la population. „Was die häusliche Gewalt betrifft, so ist diese nicht zuletzt auf die auch hierzulande steigende Arbeitslosigkeit zurückzuführen, die oft für einen enormen Druck und wachsende Spannungen innerhalb der Familie sorgt. Und darunter leidet auch die Erziehung der Kinder. Doch wer als Kind nie Ordnung erlebt hat, wird sie später auch selbst nicht halten“¹⁰. Le combat contre cette propagation n'est pas seulement l'affaire des autorités judiciaires ou policières. Il relève de la responsabilité de l'Etat dans son ensemble et chaque citoyen doit se sentir concerné.

*

La présentation du présent rapport découle d'une structure logique. Les forces de police sont les premiers éléments visibles par le citoyen de la lutte contre la criminalité, puis viennent les autorités judiciaires et, enfin, l'exécution des peines.

Chacun de ces trois domaines ou éléments, que ce soit la police grand-ducale, la Justice pénale ou l'exécution des peines, se décompose en deux aspects: un aspect répressif, et c'est celui qui est le plus souvent perçu par la population, mais aussi un aspect préventif. La police grand-ducale tout comme les autorités judiciaires et tout comme les autorités chargées de l'exécution des peines doivent non seulement élucider les infractions et punir leur auteur, mais elles participent, chacune dans son cadre, à une action préventive, peu importe qu'il s'agisse d'éviter que des infractions ne se commettent ou que le délinquant ne récidive.

Considérer uniquement l'aspect répressif en ignorant ou en négligeant l'aspect préventif de la lutte contre la délinquance reviendrait finalement à ôter à la sécurité intérieure une part essentielle de son efficacité.

Chapitre I – La police grand-ducale¹¹

La loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale a procédé à la fusion de deux corps ayant une histoire, des compétences et des structures différentes, en un seul, la police grand-ducale. Cette fusion n'allait pas de soi et était contestée dans certains milieux. Treize années auparavant, la commission parlementaire spéciale „sécurité publique“ avait de façon véhémement rejeté l'idée d'une fusion entre police et gendarmerie: „pour des raisons historiques et psychologiques“, pouvait-on lire dans son rapport du 21 mai 1986, „l'idée d'une fusion des deux principales constituantes, la Police et la Gendarmerie, est à écarter catégoriquement“¹². Force est cependant de constater que l'idée d'une fusion s'est lentement mais sûrement développée et fut concrétisée avec succès dans la loi du 31 mai 1999.

Les objectifs principaux poursuivis par le gouvernement de l'époque ont été résumés comme suit:

„– lutter contre la criminalité déjà qualifiée plus haut comme toujours plus complexe, plus transfrontalière et disposant toujours davantage de grands moyens financiers et technologiques;

⁹ Doc. parl. 3015, p. 10

¹⁰ F. Besch, Immer mehr Gewalt, Tageblatt 20 mars 2006

¹¹ Même si la très grande partie du chapitre I sera consacrée à la police grand-ducale, quelques passages se référeront également aux autorités douanières, qui participent également dans une certaine mesure à la sécurité de nos concitoyens.

¹² Doc. parl. 3015, p. 23

- promouvoir la sécurité intérieure aussi dans des domaines qui ne relèvent pas de la grande délinquance ou de la criminalité organisée mais qui atteignent directement nos concitoyens dans leur vie quotidienne;
- améliorer la perception de la sécurité publique par une présence des forces de l'ordre renforcée en nombre, plus visible et plus accessible (...);
- garantir une couverture territoriale optimale par une régionalisation des services d'urgence, et réaliser pas à pas l'organisation d'interventions rapides 24 heures sur 24 sur l'ensemble du territoire (...);
- permettre un recrutement à la fois suffisant en nombre et répondant aux nouvelles exigences de qualification scolaire et professionnelle;
- mettre les forces de police en mesure de répondre aux exigences actuelles de l'application des Accords de Schengen et des exigences futures de l'Union Européenne tendant à constituer un organisme supranational EUROPOL et à instituer un réseau d'officiers de liaison tant dans les pays membres que dans certains pays tiers¹³.

Pour le Conseil d'Etat „l'avenir devra toutefois démontrer si les différentes mesures envisagées seront réellement de nature à améliorer le service du corps de Police à l'égard du citoyen.“¹⁴.

Il n'est pas contestable que la mise en place de la police grand-ducale suite à la fusion des deux corps préexistants n'a pas pu se faire d'un jour à l'autre, mais constitue un travail de fond de longue haleine. La police grand-ducale a en même temps dû s'acquitter de ses missions journalières de sorte que la charge de travail résultant de la mise en application de la loi du 31 mai 1999 apparaissait encore plus importante.

Le présent rapport ne constitue pas un bilan, même intérimaire, de la loi du 31 mai 1999. Sur base des contributions et explications qui lui ont été données et des problèmes qui lui ont été rapportés, la Commission juridique s'est penchée sur certains aspects touchant la police grand-ducale, et dans certains cas, l'administration des douanes et accises. Il s'agit plus particulièrement:

- 1) des effectifs;
- 2) des infrastructures et équipements;
- 3) de la police scientifique et technique;
- 4) de la police judiciaire;
- 5) de la compétence des agents municipaux; et
- 6) de la vidéosurveillance.

1) Les effectifs de la police grand-ducale

Afin d'être en mesure de remplir la mission qui lui est assignée, la police grand-ducale doit disposer des effectifs, tant policiers que civils, en nombre suffisant. Trois contraintes importantes pèsent notamment sur la police grand-ducale.

En premier lieu, la police grand-ducale se voit confier des missions les plus variées. Il ne s'agit pas seulement des activités opérationnelles „classiques“, de prévention¹⁵ ou de répression (police judiciaire, opérations de contrôle, par exemple, en matière de travail clandestin, de cabaretage ou de police des étrangers). S'y ajoutent les opérations spéciales, comme les transports de détenus¹⁶, les escortes lors de visites d'Etat ou officielles, les missions au service de la Cour grand-ducale, les opérations internationales en matière de stupéfiants ou l'organisation de campagnes de prévention. Les activités administratives, et notamment les requêtes émanant des autorités communales concernant la délivrance de cartes de séjour¹⁷, de ministères¹⁸ ou d'autorités judiciaires¹⁹ sont particulièrement chronophages.

¹³ Doc. parl. 4437, p. 30

¹⁴ Doc. parl. 4437⁴, p. 2

¹⁵ 22.530 patrouilles de sécurité à caractère préventif ont été effectuées en 2005, 22.938 en 2006

¹⁶ 7.874 en 2005, 8.686 en 2006

¹⁷ 31.471 requêtes en 2004, 36.559 en 2006

¹⁸ Près de 5.700 en 2004, près de 6.250 en 2006

¹⁹ Près de 12.900 en 2004, près de 12.150 en 2006

En deuxième lieu, les contraintes géographiques sont loin d'être négligeables. La police grand-ducale doit en effet assurer une présence continue sur l'ensemble du territoire.

En dernier lieu, la criminalité a pris des formes les plus diverses et les délinquants recourent à des moyens de communication toujours plus sophistiqués, de sorte que les forces de police doivent constamment s'adapter pour faire face aux nouvelles formes de délinquance et aux moyens techniques dont les délinquants font usage pour préparer et réaliser leurs forfaits.

Au 1er janvier 2007, les effectifs policiers (cadre supérieur, inspecteurs et brigadiers) s'élevaient à 1.483 unités, soit une progression de 27,68% depuis 2000. Le cadre du personnel civil comprend à cette même date 175 personnes, marquant une progression remarquable de 124,36% depuis 2000. En outre, 167 personnes étrangères au corps de la police grand-ducale y travaillent comme personnel civil et technique. L'effectif légal fixé par la loi du 31 mai 1999 est de 1.573 unités pour le personnel policier et 180 unités pour le personnel civil.

Il va sans dire que cet effectif légal sera rapidement atteint. D'après les informations de la direction de la police grand-ducale, il sera atteint autour de 2010. Compte tenu des efforts salutaires entrepris depuis la mise en vigueur de la loi du 31 mai 1999 et l'obligation de continuer ces efforts dans le futur, il faudra absolument revoir l'effectif légal en conséquence.

Il n'appartient pas à la Commission juridique d'avancer des chiffres concrets sur le nombre de personnes à recruter dans les prochaines années par la police grand-ducale. Le recrutement devra tenir compte des capacités de formation au sein de l'école de police et de la formation initiale sur le terrain. Ainsi un recrutement massif n'est ni possible ni envisageable. Il faut rester réaliste en la matière sans se laisser entraîner par des surenchères tant utopistes que néfastes.

Plus importante est l'obligation de procéder à une répartition des nouveaux effectifs afin de tenir compte de la régionalisation et de la spécialisation des différents services de la police grand-ducale.

La régionalisation de la police grand-ducale doit permettre une meilleure visibilité des forces de police. Cette visibilité, qui tend à combattre le sentiment d'insécurité tant faire se peut, requiert une répartition territoriale des effectifs policiers. Les commissariats de proximité doivent être composés de manière à ce qu'une présence continue, ne serait-ce que pendant les heures d'ouverture, voire même 7 jours sur 7, soit garantie. On doit s'interroger sur l'utilité d'un commissariat de proximité qui ne peut assurer les services que la population attend de sa présence, faute d'effectifs. Un sous-effectif entraîne non seulement une désillusion de la population, qui est en droit d'attendre une présence policière dans un commissariat de proximité ou un centre d'intervention régionale, mais aussi un coup au moral des effectifs, qui se voient confrontés à une charge de travail qu'ils savent ne pas pouvoir maîtriser nonobstant le recours à des heures supplémentaires.

C'est pourquoi une répartition des nouveaux effectifs dans les commissariats de proximité et les centres d'intervention doit devenir une priorité. La police judiciaire – qui sera traitée par la suite²⁰ –, ne doit pas pour autant être négligée, mais, comme nous allons le voir, la police judiciaire présente, de par son champ d'activités, une spécificité qui se répercute également dans son recrutement.

En règle générale, les services qui, actuellement, sont en sous-effectifs, doivent être privilégiés, quitte à tenir compte d'une formation spécifique que ces services exigent. On peut ainsi se référer à l'unité centrale de police de la route, qui comprend, d'après les chiffres fournis à la Commission juridique, 30 policiers pour assurer un service 24 heures sur 24, ou à l'unité centrale de la police de l'aéroport, qui doit avec 33 unités assurer la sécurité de l'aéroport, alors que cette sécurité a été branchée par des autorités étrangères.

La Commission juridique se rend compte qu'il est parfois difficile de répondre à toutes les sollicitations des différents services et que, compte tenu du nombre somme toute assez limité de nouvelles recrues, un choix doit parfois être effectué. Cependant, pour ce qui est des commissariats de proximité, l'établissement d'un tel commissariat ne saurait être envisagé que s'il est convenablement et suffisamment pourvu en personnel. Les reproches faits à l'encontre de la sécurité de l'aéroport, qu'ils soient ou non fondés, exigent également une réponse appropriée en personnel et équipement.

Le problème des détachements doit également trouver une réponse adéquate. Des détachements répétitifs et de longue durée peuvent bouleverser une répartition efficace des forces de l'ordre entre les différentes unités territoriales et ainsi entraîner une désorganisation dans la gestion du personnel.

²⁰ Voir chapitre I, 4)

La formation des policiers ne s'arrête pas au moment de leur assermentation. Une formation continue est nécessaire: les lois changent et de nouvelles infractions sont édictées. Il faut continuer à sensibiliser les policiers à adopter la meilleure approche possible lors des premiers contacts avec une victime, et notamment les mineurs, les victimes d'infractions sexuelles ou de violence domestique. Souvent le premier contact avec les forces de l'ordre est d'une importance primordiale pour la suite de l'enquête et la prise en charge ultérieure des victimes.

Dans le cadre ou à côté de cette formation continue, un encadrement psychologique des forces de police doit être continué. L'exercice des fonctions policières est particulièrement harassant. Le soutien psychologique aux policiers ne doit pas être perçu comme un aveu de faiblesse, mais au contraire aider le policier à surmonter les situations difficilement supportables rencontrées dans l'exercice de son métier.

La visibilité de la police grand-ducale sur le terrain exige une meilleure communication avec la population. Celle-ci passe par:

- une harmonisation sinon une uniformisation des heures d'ouverture des commissariats de proximité;
- l'amélioration de l'accueil du public et la réduction du temps d'attente (qui est en relation avec l'exigence d'un effectif suffisant dans les commissariats de proximité et centres d'intervention);
- une politesse élémentaire et un comportement digne du corps de la police grand-ducale. Même si les constatations faites par l'inspection générale de la police grand-ducale²¹ ne concernent qu'un nombre infime de policiers, l'inspection générale a constaté que deux tiers des plaintes étaient fondées. Un policier doit faire honneur au corps dont il fait partie et faire en toute circonstance preuve d'une maîtrise de sa conduite. Tout comportement abusif, peu amène ou impoli doit être banni car il porte une atteinte difficilement réparable à l'image de la police grand-ducale.

Le personnel civil doit être en mesure d'assister le personnel policier et de le décharger de tâches administratives, qui ne tombent pas nécessairement dans les missions d'un policier. Il s'agit de soulager le travail du policier, qui peut ainsi se consacrer sur ses activités essentielles. L'organisation de la police grand-ducale à chaque niveau, que ce soient les services centraux, régionaux ou locaux, doit tenir compte de cette facilité.

La tâche préventive assumée par la police grand-ducale, encore appelée sous son qualificatif de „police administrative“, passe par un contact régulier avec la population. Outre les patrouilles et des actions particulières pour prévenir ou combattre certaines formes de délinquance, comme par exemple la délinquance juvénile, la police grand-ducale a mené des campagnes d'information, entre autres avec des établissements scolaires.

Dans le même ordre d'idées des plans locaux de sécurité ont été élaborés en collaboration avec un certain nombre de communes. Il faudra régulièrement revoir des plans locaux de sécurité pour cibler le mieux possible les besoins dans une commune donnée et essayer d'établir un réseau le plus dense possible de tels plans locaux de sécurité répartis sinon dans les régions les plus en proie à certaines formes de criminalité voire sur l'ensemble du territoire.

2) Les infrastructures et équipements

La police grand-ducale dispose de 78 bâtiments et de 210 logements de service²².

Si la construction d'une cité policière sur le site du Verlorenkost et qui va regrouper différents services sous un même toit a été retardée pour quelques années²³, un certain nombre d'infrastructures sont néanmoins prévues. Il en va ainsi de la construction du nouveau centre régional de Grevenmacher ou des travaux au centre régional d'Esch/Alzette. Des projets pour de nouvelles constructions de commissariats de proximité à Lorentzweiler, Kehlen, Strassen, Wiltz, Kayl, Mersch et Rodange sont en cours d'élaboration²⁴.

²¹ Voir rapport du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 280

²² Rapport d'activités du ministère de la Justice pour 2005, p. 361

²³ La Commission juridique tient toutefois à relever que la situation actuelle du commissariat central de Luxembourg-ville, dont l'immeuble abrite également un parking public, n'est pas satisfaisante, ne serait-ce qu'en termes de sécurité.

²⁴ Ibid. p. 364

Pour pouvoir remplir sa mission avec l'efficacité et la diligence nécessaires, la police grand-ducale doit être dotée d'une infrastructure adaptée à une présence policière effective sur le terrain et des efforts devront être continués afin d'améliorer les bâtiments et autres infrastructures, comme, par exemple, le centre de tir, pour les adapter aux nouveaux effectifs ainsi qu'à ses besoins croissants. Ainsi qu'il a été indiqué à plusieurs reprises à la Commission juridique, le stockage de pièces à conviction semble ne pas se faire dans des conditions optimales en raison de l'exiguïté de la place disponible. Une solution doit être trouvée afin d'éviter que cette situation n'ait des répercussions néfastes sur le travail des autorités judiciaires.

L'obligation d'adapter les infrastructures aux besoins de la police grand-ducale, pour évidente et incontestable qu'elle soit, s'applique également à l'équipement à la disposition des forces de l'ordre. Il ne s'agit pas seulement du charroi, des armes ou même de la location de l'hélicoptère. Il s'agit également des équipements spéciaux pour la police scientifique²⁵ ou la police judiciaire. En effet, lorsqu'elle a visité les locaux de la police judiciaire, la Commission juridique a pu se rendre compte de la manière dont les délinquants tirent profit des progrès technologiques, notamment en matière de téléphonie mobile, pour planifier ou commettre leurs forfaits et des mesures prises par la police grand-ducale pour y faire face.

De même la redondance des équipements informatiques doit être assurée dans les meilleures conditions possibles.

Finalemment, la Commission juridique tient à relever l'importance de la mise en place des équipements de sécurité à l'aéroport de Luxembourg en général et dans la zone de fret en particulier. L'aéroport de Luxembourg est en effet la cinquième plaque tournante du fret aérien en Europe. La rapidité de l'acheminement des marchandises constitue sinon une contrainte du moins un atout majeur pour la compétitivité de l'aéroport de Luxembourg. Cependant les mesures de sécurité doivent y être appliquées rigoureusement afin d'éviter que l'aéroport de Luxembourg se voit déconsidéré, ce qui nuirait durablement à son image de marque. Ainsi un scanner doit être installé pour renforcer de manière significative les contrôles des marchandises à l'aéroport. En outre, le règlement communautaire 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation générale ainsi que le règlement grand-ducal du 12 novembre 2005 portant désignation des agents habilités et fixant les conditions de reconnaissance des expéditeurs connus en matière de contrôle de sûreté aérienne doivent être appliqués.

3) La police scientifique et technique

La police scientifique et la médecine légale ont été largement popularisées par des séries télévisées à grand succès. Même si celles-ci en font une présentation quelque peu idéaliste, il ne fait plus aucun doute qu'en raison des progrès technologiques enregistrés dans cette matière, les méthodes scientifiques constituent un élément important dans l'élucidation d'infractions pénales. Il s'agit non seulement de déterminer l'identité de la victime, mais aussi de retracer les circonstances dans lesquelles un crime ou un délit ont eu lieu et de rassembler des indices pouvant mener à confondre l'auteur. „Aux missions traditionnelles, qui faisaient du médecin légiste le „médecin des morts“, se sont ajoutées, et sont devenues numériquement prépondérantes dans la pratique, celles qui ont pour objet toutes les constatations médicales utiles au procès judiciaire concernant aussi bien l'auteur d'infractions que les victimes de ces infractions. Cette évolution du champ disciplinaire va de pair avec l'importance croissante de la preuve scientifique, mais aussi avec une meilleure prise en compte de la victime dans le procès pénal“²⁶.

L'intervention de la police scientifique dès les premières étapes de l'enquête s'avère essentielle notamment au regard de la présence de preuves souvent périssables et permet une meilleure prise en charge des victimes notamment d'agressions sexuelles.

²⁵ Voir chapitre I, 3)

²⁶ O. Jardé, député (Assemblée Nationale), Rapport au Premier Ministre sur la médecine légale [en France], 22 décembre 2003, www.sante.gouv.fr

Alors que la législation permet, sous conditions, aux autorités judiciaires ou à la police judiciaire de traiter des données dactyloscopiques (empreintes digitales) et des empreintes génétiques²⁷, il faut constater l'absence de tout cadre légal concernant la médecine légale.

Selon le Ministre de la Justice²⁸, depuis plus de 25 ans, les autopsies sont pratiquées à l'étranger, notamment à Hombourg (Allemagne) et parfois à Liège. Les analyses requises dans une procédure pénale sont effectuées à l'étranger et parfois au Laboratoire National de la Santé (LNS) par des experts „à côté de leur travail proprement dit“. Le Ministre de la Justice a indiqué que:

- une convention serait conclue avec l'institut-médico-légal de Hombourg afin que les autopsies ordonnées par les autorités judiciaires luxembourgeoises soient effectuées dans des „délais appropriés à une bonne administration de la Justice“;
- un service de permanence sera mis sur pied afin d'assurer une présence rapide d'un médecin sur les lieux du crime;
- le LNS continuera à effectuer l'essentiel des analyses toxicologiques; et
- les analyses ADN seront effectuées au Luxembourg par le LNS dès que celui-ci aura obtenu l'accréditation nécessaire.

Aux yeux de la Commission juridique et en raison de l'importance croissante du recours aux méthodes scientifiques lors d'une enquête ou d'une instruction pénale, il convient d'envisager la création au Luxembourg d'un institut de médecine légale.

Cette idée n'est pas neuve et est, à intervalles réguliers, rappelée par les autorités judiciaires. Ainsi dans sa prise de position publiée au rapport d'activités du ministère de la Justice pour 2004, Monsieur le Procureur Général d'Etat indiquait que faute d'un institut de médecine légale, le Luxembourg „continue à vivre d'expédients ou de recours, au cas par cas, à des institutions et experts étrangers avec tous les inconvénients que cela comporte.“. De même le 23 décembre 2005, le Conseil d'Etat a considéré à propos du projet de loi 5356 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale, que „à plus ou moins long terme, notre pays ne pourra plus guère faire l'impasse sur la discussion au sujet de la création d'un institut ou service médico-légal dont la tâche dépasserait évidemment l'établissement et la conservation de profils ADN“²⁹. La Commission juridique ne peut que souscrire à ces points de vue. L'existence d'un institut de médecine légale au Luxembourg permettra de limiter sinon d'en finir avec la pratique actuelle du recours au cas par cas à des experts ou instituts étrangers, qui sont à ce jour désignés par les juges d'instruction.

Des experts dûment formés en médecine légale pourront ainsi être rapidement disponibles et se rendre sur les lieux d'une infraction pénale ou d'une mort suspecte afin d'effectuer les premières constatations scientifiques qui s'imposent et, suivant les cas, assurer la prise en charge de la victime. Les autopsies et les analyses doivent être effectuées assez rapidement afin d'être utiles à la partie poursuivante.

Il va de soi qu'un tel institut de médecine légale, tout comme le service de police scientifique auprès de la police judiciaire, doivent disposer d'infrastructures adaptées et d'un personnel compétent et spécifiquement formé.

De même, la médecine légale doit être organisée. Que ce soit légalement ou d'un point de vue organisationnel, l'activité de thanatologie (levée de corps, autopsie) ainsi que la médecine légale clinique (examen de la victime, examen psychiatrique) doivent disposer d'un cadre qui garantit une permanence et la qualité scientifique et évite toute sortes d'abus. Il conviendra également de tenir compte des principes énoncés par la recommandation R(99)3 du comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'harmonisation des règles en matière d'autopsie médico-légale.

27 Voir la loi du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et la loi du 22 décembre 2006 approuvant le traité signé à Prüm le 27 mai 2005

28 Réponse à la question parlementaire No 471 du 9 juin 2005

29 Doc. parl. 5356³, p.5

4) La police judiciaire³⁰

En vertu de l'article 9-2 du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire est chargée:

- tant qu'un juge d'instruction n'a pas été chargé de l'instruction d'une affaire pénale, „de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs“; et
- dès lors qu'une telle instruction est confiée à un juge d'instruction, d'exécuter les délégations qui lui sont confiées par celui-ci.

La Commission juridique invite le gouvernement à établir une liste des fonctions dont les titulaires se sont vus attribuer, à un titre ou à un autre, la qualité d'officier de police judiciaire. Ainsi pourra-t-on obtenir un aperçu du nombre de personnes qui sont officiers de police judiciaire. Une formation requise par la qualité même d'officier de police judiciaire, qui impose un certain nombre d'obligations à côté des droits qu'elle confère, est impérieuse.

La police judiciaire est ainsi un maillon indispensable de la procédure pénale et des délais qui peuvent surgir à son niveau se répercutent sur l'ensemble de la procédure. „L'instruction des affaires transmises au Cabinet d'Instruction est notamment tributaire de la compétence, de la motivation et de l'intérêt portés par la police grand-ducale à l'enquête judiciaire“³¹.

La complexité et la diversité des enquêtes confiées à la police judiciaire requièrent une diversification et une intensification des compétences en son sein.

Il convient de saluer les efforts menés ces dernières années pour assurer un recrutement conséquent des effectifs de la police judiciaire. Ainsi si en 2001, le service de police judiciaire occupait 100 policiers et 16 civils, en 2006 ce nombre a été porté à respectivement 122 et 34. Il faut cependant souligner que de 2005 à 2006, le nombre de policiers au service de police judiciaire n'a augmenté que de 2 unités (de 120 à 122) et celui des civils a même diminué (de 37 à 34). Néanmoins, le recrutement de personnel, tant au niveau des policiers que du personnel administratif, dont on ne soulignera jamais assez le rôle important pour soulager les policiers dans des travaux administratifs fastidieux, doit être poursuivi.

Mais la nature des missions confiées à la police judiciaire requiert de tenir compte des compétences des officiers de police judiciaire et des agents de police judiciaire. La criminalité financière et économique ainsi que les technologies utilisées par les délinquants exigent que le personnel du service de police judiciaire disposent non seulement d'une qualification mais aussi – et parfois surtout – d'une expérience suffisantes pour pouvoir mener à bien le travail qui leur est assigné.

Ces dernières années ont vu un recrutement qualifié d'exceptionnel de personnel civil des carrières S (universitaire) et D (bachelier) et de cadres supérieurs, en vue de renforcer la police judiciaire en matière informatique et en matière économique et financière. Or, comme le constate le gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi 5571, „l'implication du personnel civil dans les procédures judiciaires suscite toutefois des problèmes juridiques et pratiques“, puisque ce personnel ne dispose pas de la qualité d'officier de police judiciaire.

Le gouvernement a partant décidé de modifier le Code d'instruction criminelle et d'attribuer la qualité d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires de la carrière supérieure et de la carrière moyenne et aux employés S et D du cadre administratif et technique du service de police judiciaire sous certaines conditions: les sections ou cellules du service de police judiciaire concernées doivent être énumérées dans un règlement grand-ducal, les personnes visées doivent y être affectées depuis au moins 2 ans et être désignées par un arrêté ministériel et elles doivent agir dans les limites des devoirs qui leur sont conférés par le parquet ou le juge d'instruction.

Le projet de loi 5571 déposé le 5 mai 2006 permettra l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire à certains personnels civils et ainsi une plus grande implication de certains membres du personnel civil dans des enquêtes ou instructions, qui font tout particulièrement appel à leurs compétences et expérience.

On pourrait d'ailleurs également envisager le recrutement de spécialistes dotés d'une longue expérience dans l'une ou l'autre matière et qui pourront faire profiter les enquêteurs de leur savoir-faire.

³⁰ Nous laissons ici de côté les agents et fonctionnaires qui, en vertu des articles 13-1 et suivants du Code d'instruction criminelle et des lois spéciales, se sont vu investir de fonctions de police judiciaire.

³¹ Madame D. Woltz, juge d'instruction directeur près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, in rapport d'activités du ministère de la Justice pour 2005, p. 92

Ainsi le recrutement pour le service de police judiciaire part de prémisses qui se différencient des règles générales applicables pour la police grand-ducale. C'est en ce sens qu'il faut parler de spécificité du recrutement de la police judiciaire. La police judiciaire, renforcée par des éléments motivés et spécialisés, pourra ainsi remplir sa mission avec une plus grande efficacité. L'évacuation des affaires en matière économique et financière pourra ainsi être améliorée et échapper aux critiques régulièrement faites par le Procureur d'Etat³². Une coopération entre la Commission de Surveillance du Secteur Financier, la police judiciaire et le parquet peut également contribuer à une meilleure répression de la criminalité économique. Les expériences acquises dans d'autres pays, que ce soit par l'intermédiaire d'une structure spécifique ou par des liens privilégiés avec l'autorité de surveillance, peuvent s'avérer utiles pour la mise en place au Luxembourg d'un pôle de lutte contre la criminalité économique. L'image de marque du Luxembourg en tant que centre financier de premier ordre ne peut qu'en profiter, car on ne saurait envisager un centre financier de réputation sans une police capable de combattre efficacement la criminalité économique et financière.

Une formation continue, tant au sein de la police grand-ducale qu'en coopération avec des services de police judiciaire (ou équivalent) d'autres pays doit être assurée. Ainsi un savoir-faire précieux dans la lutte contre la criminalité pourra être échangé.

En tout cas, le renforcement des effectifs du service de police judiciaire ne peut se faire sans une revalorisation du travail et de la carrière au sein de la police judiciaire.

A cet égard, le recrutement – et a fortiori une politique de recrutement en fonction des compétences requises ou de l'expérience acquise – ne suffit pas à lui seul pour mettre la police judiciaire en mesure de remplir sa mission. Il faut également que les conditions et les méthodes de travail soient à la hauteur de l'ambition affichée.

Sur ce dernier point, le projet de loi 5588 portant réglementation de quelques méthodes particulières de recherche, qui a été déposé le 15 juin 2006, revêt une importance certaine. Par ce projet de loi deux méthodes particulières de recherche, à savoir l'observation et l'infiltration, seront intégrées au Code de procédure criminelle. Ainsi les autorités judiciaires et policières bénéficieront, à l'instar de leurs homologues dans d'autres pays européens, d'un cadre légal qui leur permettra de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée et le terrorisme. Dans son avis du 22 mai 2007, le Conseil d'Etat a vivement critiqué certains passages de ce projet de loi. Comme par le passé, la Commission juridique examinera le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat et veillera à assurer l'équilibre entre les droits fondamentaux des citoyens et l'efficacité des instruments à la disposition des forces de l'ordre ou des autorités judiciaires.

L'accès par la police grand-ducale à un certain nombre de fichiers est prévu par le projet de loi 5563. En cette matière particulièrement sensible, il faut atteindre un équilibre entre la protection des droits fondamentaux et les contraintes de l'enquête ou de l'instruction.

Outre ces deux projets de loi, il convient de mettre tout en œuvre afin de faire bénéficier la police grand-ducale, et en son sein la police judiciaire, d'un cadre légal approprié pour lutter efficacement contre toute forme de criminalité, sans se départir du respect des droits et libertés des individus.

La Commission juridique tient également à signaler qu'en vertu de la législation actuelle, certains agents douaniers ne se voient conférés la qualité d'officier de police judiciaire que dans des domaines restreints. Partant, lorsque les agents douaniers constatent une infraction, pour laquelle ils ne se sont pas vu accorder la qualité d'officier de police judiciaire, ils doivent avoir recours à la police grand-ducale, ce qui n'est pas sans poser des problèmes pratiques. Il conviendrait de réfléchir à cette problématique et d'envisager que certains agents douaniers, soit à partir d'un certain grade hiérarchique, soit dans le cadre d'une désignation individuelle, se voient pourvus de la qualité d'officier de police judiciaire.

5) La compétence des agents municipaux

Doit-on conférer un nouveau statut aux agents municipaux? Ou, en d'autres termes, doit-on les impliquer dans des missions de maintien de l'ordre public?

L'article 2 de la loi du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police prévoit que „le corps de la Police est institué pour assurer la sécurité intérieure en veillant au maintien de l'ordre

³² Voir rapport d'activités du ministère de la Justice pour 2005, p. 395

public et à l'exécution des lois et règlements". Il s'agit d'un monopole et l'exposé des motifs explique que peu importe l'autorité, nationale ou communale, qui a pris un règlement³³.

L'article 99 de la loi communale du 13 décembre 1988 prévoit que „les agents municipaux concourent, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, en accord avec le commandant du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement en décernant les avertissements taxés conformément aux alinéas 1er, 2 et 3 de l'article 15 de la loi du 14 février 1955 réglementant la circulation sur toutes les voies publiques“. Le règlement grand-ducal du 20 décembre 1990 détermine les conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux, y compris le recrutement et la formation des agents municipaux.

Les agents municipaux ne peuvent pour le moment décerner que des avertissements taxés dans certains cas déterminés par la loi du 14 février 1955. Ne conviendrait-il pas d'élargir leur sphère de compétence? Ne pourrait-on pas, par leur intermédiaire, permettre aux communes de faire mieux respecter leurs règlements communaux ou apporter une réponse rapide aux petits troubles à l'ordre public?

La problématique n'est pas nouvelle et sa réponse doit être nuancée.

Il ne saurait être question d'ériger les agents municipaux en police municipale ou en police parallèle. Si une extension de leurs compétences devait être envisagée, il faudra satisfaire à un certain nombre de conditions, dont:

- les agents municipaux ne doivent pas revêtir la qualité d'agent de police judiciaire ou d'officier de police judiciaire;
- ils n'auront pas droit au port d'armes;
- les compétences nouvelles des agents municipaux devront être limitativement énumérées, par exemple, les règlements communaux relatifs à l'hygiène, les foires et marchés ou la police des bâtiments, et se confiner à la constatation d'infractions sanctionnées par des avertissements taxés ou des amendes administratives;
- les agents municipaux, outre leur prestation de serment, doivent suivre une formation, y compris en matière de formation continue. Les critères de recrutement devront le cas échéant être adaptés pour tenir compte de leurs nouvelles missions, qui impliquent une plus grande responsabilité;
- les agents municipaux ne devront pas être habilités à prendre des mesures qui contreviendraient à l'intégrité physique ou matérielle des personnes, comme par exemple effectuer des vérifications d'identité ou des fouilles de véhicules.

En tout état de cause, une future extension des compétences des agents municipaux ne doit pas résulter en une surcharge de travail de la police grand-ducale. La complémentarité avec cette dernière est essentielle.

Finalement il faudra également veiller à la situation des communes qui ne sont pas en mesure d'engager de tels agents municipaux, car dans ces communes, le respect de la réglementation communale doit également être assuré.

Certaines communes ont décidé ou projeté d'avoir recours à des sociétés privées de gardiennage pour surveiller des lieux publics. Si la surveillance d'édifices publics par de telles sociétés est déjà monnaie courante, la surveillance de lieux publics risque de poser problème. En effet, à part effectuer des patrouilles, les agents privés n'ont aucun pouvoir. Sur la voie publique ou dans un lieu public, ils ne peuvent ni donner des ordres aux gens qui s'y trouvent ni effectuer des contrôles d'identité. Ils ne peuvent „impressionner“ que par leur présence. Si cette présence peut rassurer un certain nombre de citoyens, même si la criminalité ne fait que se déplacer vers d'autres endroits, le risque que ces agents dépassent leurs prérogatives, qui sont celles de n'importe quel autre promeneur, ne manquera pas de se poser. Il en va de leur responsabilité personnelle, mais également de la responsabilité de ceux qui les ont engagés. Une coopération plus poussée avec la police grand-ducale, par le biais notamment des plans locaux de sécurité, ainsi qu'une présence renforcée des forces de l'ordre constituent des moyens autrement plus efficaces.

33 Doc. parl. 4437, p. 34

6) La vidéosurveillance

Nous avons déjà souligné que la police grand-ducale ne saurait se passer des moyens technologiques performants pour remplir la mission qui est la sienne. Dans ce cadre, la vidéosurveillance est souvent citée en exemple. Il s'agit d'un système de caméras reliées à un central et installées dans des lieux publics permettant de surveiller les personnes et objets qui se trouvent dans leur champ de vision.

De tels systèmes existent déjà dans de nombreuses villes à l'étranger. Ainsi à Londres un habitant se fait en moyenne filmer 300 fois par jour par une des caméras de vidéosurveillance³⁴. Dans la ville de Middlesbrough, le système de vidéosurveillance est même muni de haut-parleurs par lesquels les agents communaux peuvent inciter les passants à un certain comportement (par exemple, ramasser les déchets qu'ils ont jetés sur la voie publique)³⁵. Des systèmes encore plus performants qui permettent de reconnaître une personne recherchée par la police ou une voiture volée ont également été installés.

Un système de vidéosurveillance poursuit un triple but: la prévention, la répression et le soutien au sentiment de sécurité³⁶. Mais il ne s'agit pas d'une solution infaillible.

Ainsi en matière de prévention, le danger existe que l'installation de caméras provoque un déplacement du délit à commettre. „Dans ce contexte, l'on peut distinguer cinq types de déplacement: territorial, temporel, tactique (les délits sont commis différemment), en fonction de la cible et fonctionnel (d'autres types de délits sont commis)“³⁷. De même les délinquants peuvent profiter des failles technologiques du système, comme par exemple, des images floues à partir d'une certaine distance. Ainsi le système élaboré de vidéosurveillance existant à Londres n'a pas empêché que des attentats terroristes y aient été perpétrés. Cependant il a permis une rapide identification des auteurs des attentats.

Mais également en matière de répression, il ne faut pas voir dans un tel type de surveillance la panacée. La criminalité se déplace et se commet différemment. Les images obtenues ne sont pas toujours d'une qualité parfaite et il serait illusoire de ne se fier qu'à ce seul système, d'autres éléments de preuve devant être recherchés.

En ce qui concerne le sentiment d'insécurité, si certaines personnes peuvent se sentir rassurées par l'installation de caméras de surveillance dans certains lieux publics, encore faut-il aussi tenir compte de ne pas installer un système dans tous les lieux publics au risque de porter une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux, et notamment le droit à la vie privée.

La loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel prévoit, en son article 10, paragraphe (1), lettre (a), que des systèmes de surveillance peuvent être mis en place „aux abords ou dans tout lieu accessible ou non au public autres que les locaux d'habitation, notamment dans des parkings couverts, les gares, aéroports et les moyens de transports publics, pourvu que le lieu en question présente de par sa nature, sa situation, sa configuration ou sa fréquentation un risque rendant le traitement [de données à caractère personnel³⁸] nécessaire à la sécurité des usagers ainsi qu'à la prévention des accidents“.

Dans le cadre du projet de loi 5554, cet article 10 sera modifié pour ajouter à côté de la sécurité des usagers et la prévention des accidents „la protection des biens, s'il existe un risque caractérisé de vols ou de vandalisme“ pour légitimer l'installation d'un système de surveillance.

L'article 17 de la loi du 2 août 2002 soumet à un règlement grand-ducal les traitements d'ordre général nécessaires à la prévention, à la recherche et à la constatation des infractions pénales. Un tel règlement grand-ducal doit préciser l'identité du responsable du traitement, les conditions de légitimité du traitement (en l'espèce notamment une mission d'intérêt public), la ou les finalités du traitement, les personnes concernées par ce traitement et les données traitées, les personnes auxquelles ces données peuvent être transférées ainsi que les mesures prises pour assurer la protection des données. Cet article 17 prévoit également qu'un tel traitement est soumis à la surveillance d'une autorité spécifique composée du Procureur général d'Etat ou de son délégué et de deux membres de la Commission nationale pour la protection des données.

34 Focus 15/2002, voir également doc. parl. 4735¹³, p. 17

35 A. Kneip, Wir haben Sie auf dem Schirm, Der Spiegel 4/2007, 22 janvier 2007

36 D. Biancalana, De la vidéosurveillance, du sentiment d'insécurité et de la gestion du risque, Forum 1er septembre 2005

37 Ibid.

38 Etant entendu que le fait de filmer une personne constitue un traitement de données au sens de la loi du 2 août 2002

La loi du 2 août 2002 et le règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 17 de cette loi constituent donc le fondement sur lesquels un système de vidéosurveillance peut être mis en place.

Pour être dissuasive et pour améliorer le sentiment de sécurité, une information sur l'existence d'une telle surveillance doit être communiquée aux personnes fréquentant le lieu public où les caméras sont installées. Il est prévu qu'un règlement ministériel définisse avec précision les lieux publics retenus en concertation avec la police grand-ducale et les comités de prévention communaux. Il doit s'agir bien évidemment de lieux où la criminalité s'est développée, tout en tenant compte des contraintes que la mise en place d'un tel système peut avoir sur le respect de la vie privée des citoyens. L'installation d'un système de surveillance dans tel lieu plutôt que dans tel autre doit être justifiée au regard des finalités poursuivies.

Après 2 à 3 années de mise en service, les résultats obtenus par ce système doivent être évalués. Une telle évaluation ne doit pas se faire uniquement par le biais de statistiques, mais aussi sur base d'enquêtes, seules en mesure d'évaluer la plus-value apportée par rapport au sentiment d'insécurité, dont nous savons qu'il est avant tout subjectif.

La vidéosurveillance peut s'avérer un instrument utile au regard des missions de prévention, de répression et d'amélioration du sentiment de sécurité. Cependant au regard des conséquences qu'elle peut avoir, notamment le déplacement des délinquants vers des lieux „non couverts“ et le sentiment de tout un chacun d'être surveillé en permanence qui remplace un sentiment d'insécurité, sa mise en place doit être parfaitement étudiée et régulièrement évaluée.

Chapitre II – La Justice pénale

C'est à ce stade que l'opposition entre sécurité publique et manifestation de la vérité, d'une part, et protection des droits fondamentaux, d'autre part, devient la plus manifeste et que la balance entre ces deux exigences est la plus difficile à atteindre.

Les autorités judiciaires – juges d'instruction, ministère public et juges du fond – doivent découvrir la vérité, élucider une violation de la loi pénale, en déterminer les circonstances, rassembler les éléments de preuve, confondre l'auteur et le punir. En même temps, elles doivent respecter les droits fondamentaux du prévenu et des tiers qui peuvent être impliqués dans une enquête ou une instruction.

L'efficacité de la procédure pénale et le respect des droits fondamentaux doivent cohabiter. On ne saurait faire abstraction de l'un ou de l'autre sous peine de remettre en cause l'Etat de droit: un Etat de droit ne peut pas renoncer à élucider une infraction pénale sous le prétexte d'une protection absolue des droits fondamentaux ou, au contraire, prendre n'importe quelle mesure attentatoire aux droits fondamentaux au motif qu'une infraction a été commise et doit être élucidée.

Certes, dans le cadre d'une procédure pénale, l'autorité compétente peut être amenée à prendre des mesures qui restreignent les droits fondamentaux, comme la détention préventive ou une perquisition, mais elle le fera dans les conditions de la loi, sous contrôle judiciaire et de manière proportionnée.

L'efficacité de la procédure pénale et le respect des droits fondamentaux constituent le fondement de la confiance de la société dans „sa“ Justice. Cette confiance tend cependant à s'effriter. Au-delà de rumeurs et ouï-dire qui circulent à propos d'une affaire ou d'une autre et qui sont repris sinon amplifiés par certains médias avides de sensation, c'est surtout la durée excessive de certaines procédures et une certaine ignorance – sous certains aspects justifiée – de la procédure pénale par la population, qui est source de mécontentement et de grogne.

La multiplicité des intervenants ayant un angle d'approche et des intérêts différents – victime, prévenu, police judiciaire, interprètes, témoin, expert, ministère public, juge d'instruction, chambre du conseil et juridiction de jugement, médias et avocats – ainsi que les détails de la procédure pénale – par exemple, mandats de comparution, d'amener ou de dépôt, la procédure de renvoi, la demande de mise en libération provisoire, les commissions rogatoires internationales, opposition, défaut, appel, cassation – ne contribuent certes pas à la lisibilité de la mise en état d'une affaire pénale, c'est-à-dire son cheminement à travers les arcanes judiciaires jusqu'à la décision finale.

Avant d'aborder la procédure pénale proprement dite, la Commission juridique tient cependant à faire quelques observations sur le droit pénal.

La Commission juridique constate une tendance – qui n'est ni nouvelle ni propre au Luxembourg – vers l'accroissement de la création de nouvelles infractions pénales (ce qui est également une des raisons de l'augmentation des affaires judiciaires). Il est évident que le législateur se doit d'ériger en

infractions pénales des troubles à l'ordre public dignes de ce nom et qui n'avaient pas été pris en compte jusqu'alors. De nouvelles formes de criminalité, comme le blanchiment ou la criminalité informatique, sont apparues et ont été considérées comme étant suffisamment graves au regard de l'ordre public pour qu'elles soient sanctionnées pénalement. Parfois, le législateur a voulu combler certaines lacunes, comme par la loi du 10 novembre 2006 concernant la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces.

Cependant au-delà de ces exemples bien compréhensibles, se pose la question de savoir si tout comportement déviant d'une certaine ligne au-delà de laquelle on considère qu'il y a trouble à l'ordre public (au sens le plus large possible) doit nécessairement être frappé d'une sanction pénale?

Le caractère dissuasif de la peine – certains parleront d'exemplarité, voire d'intimidation – ne peut que se diluer face à une multiplication excessive des infractions pénales³⁹.

En effet, „la peine frappe le coupable, mais cette arme de la politique criminelle n'a pas pour unique but de punir et châtier. Un certain effet préventif est également attendu de cette sanction. Non seulement l'application concrète de la loi pénale peut être de nature à réaliser la prévention générale en détournant les autres de suivre l'exemple du malfaiteur puni, mais elle doit servir de leçon à l'individu poursuivi, c'est ce qu'on appelle la prévention spéciale. La peine doit être telle que le condamné ne renouvelle pas son infraction, et n'enfreigne plus les prescriptions légales; elle doit éviter la récidive.“⁴⁰.

La création excessive d'infractions pénales pour lesquelles le trouble à l'ordre public n'est pas véritablement démontré ou reste somme toute assez marginal, pour ne pas dire insignifiant, porte atteinte aux finalités du droit pénal et de la politique criminelle. Des sanctions alternatives à caractère plus administratif, constituant en quelque sorte l'ébauche d'un droit pénal administratif, peuvent atteindre le même but, sans engorger les juridictions répressives et sans risque de voir les plaintes classées sans suite. A quoi bon prévoir des infractions pénales lorsqu'on sait qu'on peut prévoir que les plaintes seront très souvent classées sans suite ou les peines prononcées seront tellement insignifiantes qu'elles ne serviront ni à la prévention, ni à la répression.

Une multiplication excessive de textes se rencontre également en matière procédurale. L'exemple le plus frappant est celui de l'entraide judiciaire, où il existe, à côté de la législation nationale, des conventions bi- et multilatérales, d'ordre général ou s'appliquant à des infractions déterminées, adoptées dans le cadre du Benelux, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne ou même des Nations Unies. Ce „mille-feuilles“ juridique et procédural n'engendre certainement pas une simplification et pourrait au contraire être source de contestations et d'application malaisée. Ici aussi un effort de coordination et de simplification serait le bienvenu tant au regard de l'efficacité de la mise en œuvre de l'entraide judiciaire que du respect des droits fondamentaux.

Le contrôle de la nécessité d'ériger en infraction pénale des comportements plus ou moins contraires à l'ordre public entraîne comme corollaire nécessaire un contrôle de la gravité des sanctions pénales. Si l'infraction pénale concerne des faits caractérisés comme contraires à l'ordre public, encore peut-on s'interroger sur la proportionnalité de la sanction qui y est attachée.

En effet, suivant l'évolution de la perception de l'ordre public, il peut arriver qu'une infraction pénale reste certes toujours nécessaire, mais est trop, ou trop peu, sanctionnée. Une révision de la gravité des peines, voire même d'un repositionnement vers le haut ou vers le bas d'une infraction dans le triptyque – crime, délit, contravention – est un instrument de politique criminelle. Mais ceci n'est pas sans poser de problèmes en pratique. Le conseil de l'ordre du barreau de Luxembourg a ainsi souligné que les infractions de faux et d'usage de faux étaient toujours sanctionnées de peines criminelles, alors qu'elles étaient systématiquement décriminalisées. Or, en cas de crime, le danger de fuite est présumé, de sorte qu'il est difficile d'obtenir une libération provisoire en cas de détention préventive. D'un autre côté, il nous faut relever qu'une citation directe n'est pas envisageable pour un crime; donc pour les infractions actuelles de faux et d'usage de faux.

Nonobstant les difficultés pratiques qu'une reclassification peut engendrer, une certaine cohérence de la politique criminelle oblige à revoir des infractions pénales au regard de leur existence ou de leur champ d'application ainsi que de la proportionnalité de la peine qui y est prévue.

*

39 Cercle Joseph Bech, *Petita Pro Nova Justitia* 2006, p. 58

40 B. Bouloc, *Droit pénal général*, Dalloz 2005, No 26, p.21

La Commission juridique considère que si la procédure pénale luxembourgeoise ne doit pas être modifiée dans sa substance et ses principes directeurs, des améliorations, dont certaines novatrices, peuvent néanmoins y être apportées. Ce faisant, la Commission juridique se situe dans la droite ligne des efforts entrepris par le gouvernement et la Chambre des Députés afin de doter les autorités judiciaires pénales d'un cadre légal et personnel approprié afin de leur permettre de remplir la mission qui leur est dévolue. On peut citer par exemple la loi du 12 août 2003 portant renforcement du cabinet des juges d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, celle du 21 mars 2006 sur les équipes communes d'enquête, celle du 25 août 2006 sur les empreintes génétiques en matière pénale, celle du 6 mars 2006 portant introduction notamment de l'instruction simplifiée et du contrôle judiciaire ou encore les lois des 24 juillet 2001 et 1er juillet 2005 fixant un plan pluriannuel de recrutement.

Dans ce cadre, la Commission juridique s'est penchée sur les points suivants:

- 1) le recrutement du personnel,
- 2) l'amélioration ou l'accélération des procédures,
- 3) l'introduction du conseil supérieur de la Justice,
- 4) le rôle des juges d'instruction,
- 5) l'opportunité des poursuites,
- 6) les relations avec les médias,
- 7) les autorités judiciaires et les avocats,
- 8) la protection des victimes,
- 9) la protection des témoins, et
- 10) la peine.

1) *Les effectifs des autorités judiciaires*

Un des reproches souvent adressé aux juridictions répressives est la longueur excessive des affaires. Le nombre d'affaires dont sont saisies les différentes instances judiciaires répressives sont en constante augmentation⁴¹.

	<i>Année judiciaire 2003/2004</i>	<i>Année judiciaire 2004/2005</i>	<i>Année judiciaire 2005/2006</i>
Cass. Crim.	51	48	50
Cour d'appel crim.		39	49
Cour d'appel corr.	444	562	621
Trib. Lux. Crim.	26	22	27
Trib. Lux. Corr.	3.651	3.637	3.744
Trib. Diek. Crim.	4	2	11
Trib. Diek. Corr.	649	649	667
J.P. Esch/A. Police	558	703	693
J.P. Lux. Police	691	666	689
J.P. Diek. Police	507	480	534
Ordonnance pénale Esch/A. Police	1.240	1.367	1.497
Ordonnance pénale Lux. Police	2.990	3.165	3.938
Ordonnance pénale Diek. Police	239	510	283
Ordonnance pénale Lux. Corr.	149	151	
Ordonnance pénale Diek. Corr.	104	164	196

⁴¹ Source: rapports d'activités du ministère de la Justice pour les années 2005 et 2006

Ce tableau ne comprend pas les ordonnances prononcées par les chambres du conseil de la Cour et des deux tribunaux d'arrondissement, ni les ordonnances rendues par les juges de la jeunesse.

A ces chiffres, il convient d'ajouter que pendant l'année judiciaire 2004/2005, le cabinet d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg 275 nouvelles affaires sont entrées contre 293 l'année judiciaire 2003/2004. Pour le tribunal d'arrondissement de Diekirch, ces chiffres sont respectivement de 275 (2004/2005), 307 (2003/2004) et 255 (2005/2006).

Il convient de ne pas perdre de vue le „stock“ d'affaires en cours d'instruction ni celui des affaires instruites et prêtes pour être fixées à une audience d'une juridiction de jugement. En juillet 2005, pour le seul tribunal d'arrondissement de Luxembourg, ce chiffre s'élève à 2.478, ce qui fait dire au Parquet près de ce tribunal qu' „une fois qu'une affaire est prête pour être fixée [à une audience publique], un délai de plus ou moins 7 mois s'écoule avant qu'elle ne paraisse à l'audience“⁴². Un tel délai est pour le moins inquiétant au regard du délai raisonnable dans lequel une affaire pénale doit être instruite et jugée, puisque pendant cette période aucune plus-value significative n'est apportée à l'affaire: on attend, c'est tout, mais c'est contre-productif.

En effet, l'article 6, paragraphe 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales exige que les affaires pénales soient évacuées dans un délai raisonnable. Il s'agit là d'une obligation de résultat⁴³. Pour la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), „il incombe à l'Etat... de les doter de moyens appropriés, adaptés aux objectifs recherchés, de manière à leur permettre de remplir les exigences de l'article 6-1“⁴⁴.

La contrainte de l'article 6 précité combiné à la „judiciarisation croissante de la vie politique, économique et sociale“⁴⁵ qui fait de l'autorité judiciaire un élément essentiel de notre société moderne, exige en premier lieu des efforts sur le plan du recrutement de magistrats et de personnel administratif. Du fait de l'augmentation constante du nombre d'affaires soumises à l'autorité judiciaire, et afin de lui permettre de se conformer aux exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un recrutement important de magistrats et de personnel administratif a eu lieu ces dernières années.

Dans un souci d'efficacité, les recrutements ont été planifiés dans des programmes pluriannuels pour faire passer le nombre de magistrats de l'ordre judiciaire⁴⁶ de 137 en 1994 à 202 au 1er janvier 2006 puis à 223 en 2009, soit une augmentation de 62% en 15 ans.

La loi du 24 juillet 2001, qui couvrait la période 2001-2004, prévoyait l'engagement de 21 magistrats, 5 agents de probation, 2 personnes de la carrière supérieure en sciences humaines pour le Service Central d'Assistance Sociale (SCAS) et 21 fonctionnaires et employés.

La loi du 1er juillet 2005, relative aux années 2005-2009, permet d'engager de manière échelonnée 21 magistrats, 20 agents administratifs, 1 psychologue et 6 agents de probation.

Ce faisant, le gouvernement et la Chambre des Députés ont pris des mesures significatives pour doter les services judiciaires du personnel nécessaire. L'adaptation du nombre de magistrats et du personnel administratif est essentielle vu le nombre croissant d'affaires et leur complexité grandissante.

Cette manière de programmer et d'échelonner le recrutement de magistrats et de personnel administratif, y compris pour le SCAS, doit être poursuivie au-delà de la dernière échéance prévue dans la loi du 1er juillet 2005. Il est essentiel que, comme par le passé, ces recrutements se fassent en coopération avec les instances judiciaires concernées et le SCAS afin de cerner au mieux leurs besoins en personnel, compte tenu, naturellement, des possibilités financières de l'Etat.

Mais au-delà des chiffres bruts et abstraits du nombre de magistrats et personnel, il convient de souligner en même temps l'obligation d'avoir à disposition un personnel compétent en vue de s'atteler à cette tâche.

Cette exigence – toute aussi essentielle – implique, d'une part, de s'assurer lors du recrutement de la compétence des magistrats et du personnel et, d'autre part, d'organiser leur formation continue.

42 Rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 116

43 L-E. Pettiti, E. Decaux, P-H. Hubert, La Convention européenne des droits de l'Homme, Economica 1995, p. 268

44 Arrêt du 26 octobre 1988 Martins Moura / Portugal, A No 143

45 Recommandation du Médiateur du 22 mars 2006 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice, p. 5

46 Y inclus les membres du parquet et sans distinction du type de juridiction, civile ou pénale, à laquelle les magistrats sont affectés

Les magistrats sont en principe recrutés parmi les avocats ayant terminé leur stage judiciaire et qui voient leur fonction complétée par un stage à l'École Nationale de la Magistrature à Bordeaux.

Le recrutement des attachés de Justice, car tel est le premier titre d'un magistrat „débutant“, parmi ceux qui ont fait une expérience du métier d'avocat, doit être maintenu. Un autre système, qui est par exemple pratiqué en France où le barreau et la magistrature suivent deux formations distinctes et étanches, aboutirait à ériger des castes professionnelles qui ignorent les contraintes professionnelles des autres acteurs du monde judiciaire.

Cependant à côté de la réussite à l'examen de fin de stage judiciaire (dit aussi „examen d'avoué“), il faudrait également tenir compte de la spécialisation acquise par les aspirants-magistrats. Le Droit s'est à ce point diversifié que nonobstant l'adage „nul n'est censé ignorer la loi“, il devient impossible pour un juriste d'appréhender l'ensemble des matières du Droit. La spécialisation des matières juridiques ayant nécessairement sa répercussion dans le contentieux, le recrutement des magistrats devra également tenir compte des „types“ de contentieux auxquels ces magistrats seront affectés.

Il s'y ajoute que tout au long de leur carrière, les magistrats peuvent être amenés à changer d'affectation, de la magistrature du siège au parquet ou vice-versa. Si certains, et en France non des moindres comme l'ancien Procureur général près la Cour de cassation, Monsieur Jean-François Burgelin, ont dénoncé cette perméabilité au nom d'une bonne administration de la Justice ⁴⁷, il faut toujours garder comme objectif d'affecter les magistrats en fonction de leur expérience et de leur spécialité au regard des affaires qu'ils auront à traiter.

„Ceci permettra non seulement aux juges d'acquérir une expérience certaine dans les tranches du droit dans lesquelles ils sont amenés à rendre des jugements ou arrêts, mais garantira également une certaine stabilité et prévisibilité des décisions judiciaires à intervenir.“⁴⁸ Ceci est plus particulièrement nécessaire pour le droit pénal des affaires compte tenu de l'importance de la place financière du Luxembourg et des litiges qui y sont liés.

Ceci nous amène également à entamer une réflexion sur le problème d'une éventuelle reconversion d'avocats, ayant une certaine ancienneté au barreau, en tant que juge, et surtout dans les instances siégeant comme juge unique. Ne pourraient-ils pas y faire preuve non seulement de leur professionnalisme acquis pendant de nombreuses années au prétoire, mais également de leur connaissance de la Société?

Tout comme le corps de la police grand-ducale, les magistrats et le personnel administratif doivent se voir offrir des stages de formation continue.

Les magistrats pourront améliorer leurs connaissances notamment en ce qui concerne les textes communautaires et leur interprétation par les juridictions communautaires ou par les juridictions des autres Etats membres. La multiplication de ces textes d'origine communautaire et leur importance croissante dans la vie juridique au Luxembourg rendent un tel exercice indispensable. Soit dit en passant, une telle formation continue ne serait pas un luxe pour les avocats et les autres professions juridiques.

Cette formation continue – à un autre niveau certes – devra être également offerte au personnel administratif travaillant auprès des cours et tribunaux et, dans une certaine mesure, au personnel du SCAS.

Ainsi pourrait-on rencontrer la critique faite par le Médiateur dans son rapport d'activité (1er octobre 2005 au 30 septembre 2006) comme quoi „quelques membres du greffe ne sont apparemment pas en mesure de répondre de manière satisfaisante et précise aux demandes d'information des justiciables (...) Ceci semble tout particulièrement préoccupant en ce qui concerne les services du recouvrement des créances des Justices de Paix où la progression des justiciables à solliciter des renseignements juridiques, souvent de nature procédurale, par téléphone est particulièrement grande“⁴⁹.

Il convient cependant de souligner que cette obligation de suivre une formation continue ne saurait être perçue comme une méfiance ou une mise en cause des capacités juridiques des magistrats. L'évolution du Droit, l'influence du droit communautaire et l'apparition de nouvelles branches du

47 Le Figaro 8 février 2006; Pour une opinion opposée: voir D. Charvet, Une ou deux magistratures?; Dalloz 2007, chroniques p. 459: l'auteur plaide pour une nouvelle organisation de la magistrature séparée du pouvoir exécutif.

48 Cercle Joseph Bech, *Petita Pro Nova Justitia* 2006, p. 92

49 Rapport d'activités du Médiateur (1er octobre 2005 – 30 septembre 2006), p. 25

Droit, comme par exemple les nouvelles technologies et le commerce électronique, et techniques juridiques (fiducie, titrisation) nécessitent une mise à jour des connaissances de tous les acteurs du monde judiciaire.

Combattre les lenteurs de la Justice par un recrutement de nouveaux magistrats et personnel administratif supplémentaire n'est cependant qu'une face de la même médaille. Ces renforts en personnel – si bienvenus soient-ils – ne sauraient cependant nous divertir de la question d'analyser la pertinence de maintenir telles quelles la procédure pénale – ou plutôt les procédures pénales – ou d'introduire de nouvelles procédures.

2) L'accélération ou amélioration de la procédure pénale

Comme nous l'avons déjà souligné en introduction de ce chapitre, la procédure pénale doit mettre en balance efficacité de la manifestation de la vérité et respect des droits de l'homme, et notamment des droits de la défense.

Certes la Justice pénale est tenue d'évacuer les affaires dans un délai raisonnable, mais il ne faut surtout pas confondre vitesse et précipitation.

Dans les affaires de moindre importance, comme les infractions „classiques“ au Code de la route (vitesse excessive, conduite en état d'ivresse), l'élément intimidateur est renforcé par la rapidité de la sanction. Dans de telles affaires les justifications avancées, de bonne et de mauvaise foi, par les contrevenants ne servent souvent à rien: soit on a conduit trop vite, soit on ne l'a pas. Les instruments de contrôle de la vitesse l'attesteront. De même pour la conduite en état d'ébriété.

L'extension du champ d'application des ordonnances pénales quant aux infractions au Code de la route, opérée par la loi du 6 mars 2006, devrait permettre de traiter plus rapidement et plus efficacement ces infractions et de renforcer la prévention spéciale et générale.

C'est dans les autres affaires pénales, surtout celles plus graves qui pourront aboutir au prononcé de peines privatives de liberté, que l'équilibre entre efficacité et droits de l'homme prend toute sa signification. „Une Justice efficace ne signifie pas une Justice expéditive“⁵⁰. Une Justice efficace est une Justice qui statue avec calme et sérénité en ayant fait un usage optimal des moyens à sa disposition.

Chaque affaire pénale recèle des circonstances particulières, qu'elles soient procédurales ou de fond, et requiert certaines précautions, par exemple par rapport à l'état de santé du présumé auteur ou de la victime. Faire des catégorisations abstraites et théoriques et exiger des délais arbitrairement fixés pour l'instruction serait malsain et contre-productif, avec l'exception de la détention préventive.

La Commission juridique estime qu'au lieu d'introduire de nouvelles procédures, il faut tout d'abord examiner la procédure pénale telle qu'elle existe aujourd'hui et voir quels éléments pourraient être modifiés ou carrément supprimés faute d'intérêt. Cette mise à plat de la procédure devrait se faire sans a priori et pourrait supprimer également des recours dilatoires⁵¹. Un élément qui pouvait avoir une justification il y a une trentaine d'années n'en a plus nécessairement aujourd'hui. Ainsi en va-t-il de la procédure de renvoi. Est-ce qu'une affaire instruite par un juge d'instruction doit faire l'objet d'un renvoi par une chambre du conseil ou ne pourrait-on pas envisager que le juge d'instruction ou le ministère public procède lui-même à un renvoi vers une juridiction de jugement et que la requalification juridique des faits en crime, délit ou contravention puisse se faire également à l'audience. Ce dernier élément pourrait bouleverser la répartition entre tribunaux de police, tribunaux correctionnels et tribunaux criminels, mais a-t-on encore besoin d'une telle catégorisation des juridictions? Les tribunaux civils se voient bien saisis d'affaires commerciales qui sont instruites suivant les règles de la mise en état (procédure civile) et appliquent les règles de preuve admise en matière commerciale. Du fait de la suppression de la Cour d'assise par la loi du 17 juin 1987, même si le jury populaire avait disparu bien longtemps avant⁵², les juridictions répressives quelle que soit leur qualification, procèdent suivant les mêmes règles procédurales.

L'informatisation de la procédure (qui sera abordée à la section 7.) pourra également apporter d'autres allègements et améliorations.

50 Cercle Joseph Bech, *Petita Pro Nova Justitia* 2006, p. 59

51 Parquet général, in rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 379

52 Arrêté du Prince souverain Guillaume d'Orange du 6 novembre 1814

Outre l'élimination de formalités procédurales sans intérêt, la Commission juridique s'est également penchée sur la question de l'introduction de nouvelles procédures qui existent en France notamment. Ainsi en France pour certaines infractions, une procédure rapide a été prévue: la comparution immédiate. Celle-ci est „une procédure par laquelle un prévenu est traduit immédiatement après l'infraction devant le tribunal correctionnel pour être jugé le jour même. Cette procédure n'est prévue par la loi que si l'auteur (identifié) est majeur, et en cas de délit puni de 1 à 7 ans d'emprisonnement (flagrant délit), ou de 2 à 7 ans (après enquête préliminaire)“⁵³. Le prévenu doit se déclarer d'accord avec cette procédure.

L'inconvénient de la procédure française de comparution immédiate est son caractère expéditif, peu respectueux des droits de la défense, puisque le prévenu est jugé dans des délais extrêmement brefs. Il peut certes demander un délai supplémentaire, mais souvent il est représenté par un avocat commis d'office ayant eu connaissance du dossier peu de temps avant l'audience.

Au-delà de la réorganisation des audiences des tribunaux correctionnels que la mise en œuvre de cette procédure exigerait au Luxembourg, les tribunaux correctionnels en France ne fermant pas à 18 heures mais bien plus tard, même dans les villes dites de province, ce sont surtout les risques encourus pour les droits de la défense qui ont amené la Commission juridique à ne pas envisager l'introduction d'une telle procédure au Luxembourg. Le juge antiterroriste français Gilbert Thiel avait, devant la commission parlementaire sur l'affaire Outreau, décrit cette procédure ainsi: „Avec les trois minutes quarante-sept accordées à la défense et un Procureur qui voit arriver des charrettes de prévenus, pensez-vous que ce soit l'exemple le plus éclatant du respect des droits de la défense?“⁵⁴. La question inclut sa réponse, qui est également celle partagée par la Commission juridique.

D'autres pays ont mis en œuvre des procédures pénales accélérées que l'on pourrait étudier⁵⁵.

Ainsi, depuis une loi du 29 mars 2000, la Belgique a adopté une procédure similaire qui concerne des infractions punies d'une peine de 1 an à 10 ans d'emprisonnement à condition que l'infraction soit flagrante ou que les charges soient réunies dans le mois de la commission de l'infraction. La comparution immédiate implique la délivrance d'un mandat d'arrêt délivré par un juge d'instruction.

Avant d'envisager d'introduire au Luxembourg de telles procédures, en veillant tout particulièrement à ce que les droits de la défense ne soient pas sacrifiés sur l'autel de la rapidité, la Commission juridique estime qu'il faut axer les réflexions sur la procédure pénale que nous connaissons actuellement pour la rendre plus efficace par l'élimination de formalités chronophages et sans valeur ajoutée notable et évaluer les procédures actuelles, telles le renvoi à l'audience sans instruction ou l'instruction simplifiée⁵⁶.

La Commission juridique tient finalement à souligner le problème de la durée excessive des expertises. Cette question n'est d'ailleurs pas limitée aux affaires pénales. Il faut éviter des rapports au rabais faits en toute hâte car les expertises ordonnées peuvent être demandées par la partie poursuivante ou par la défense et contenir des constatations qui peuvent se révéler essentielles à la manifestation de la vérité ou à la description de la personnalité du prévenu ou d'autres personnes impliquées. Les juges, qui ordonnent de telles expertises et fixent un délai dans lequel le ou les experts soumettent leur rapport, doivent pouvoir sanctionner les experts qui, sans aucune justification, méconnaissent les délais qui leur sont impartis. Bien évidemment la question de la sanction de dépassement de ces délais se posera.

3) L'introduction d'un conseil supérieur de la Justice

Dans une recommandation du 22 mars 2006, le Médiateur a appuyé l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice.

Le Médiateur a formulé cette recommandation au regard des dossiers dont il a été saisi à propos du fonctionnement de la Justice. Il relève que „la confiance des citoyens dans la Justice est largement tributaire d'une bonne administration judiciaire. Or, la confiance ne saurait être acquise sans accepter comme son corollaire un regard jeté de l'extérieur sur le fonctionnement interne de l'administration judiciaire. Seule une autorité indépendante externe appelée à assurer un tel contrôle serait de nature à

53 Ministère de la Justice français, glossaire juridique, www.justice.gouv.fr

54 Le Point 30 mars 2006

55 Pour une description de ces procédures en Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et Portugal: Sénat français. Les documents du travail, série législations comparées, Les procédures pénales accélérées, No LC 146, mai 2005

56 Introduite par la loi du 6 mars 2006

renforcer la confiance du citoyen dans la Justice et à amener la Justice, comme toute autre institution, à rendre des comptes de son fonctionnement dans sa globalité.⁵⁷

Au regard de la technicité et de la complexité des affaires et de leur croissance, le Médiateur estime que vu le climat de sérénité et le statut d'indépendance qui doit présider à l'exercice de la Justice, il faut procéder à une analyse approfondie sur les modalités et les critères de recrutement, nomination et de promotion des magistrats. De même, estime-t-il, il est „difficilement acceptable“ que la magistrature dispose de son propre pouvoir disciplinaire, contrairement à ce qui se fait dans les autres administrations de l'Etat ou des communes. Les justiciables devraient également pouvoir se plaindre des dysfonctionnements de l'administration judiciaire auprès d'une seule et même autorité.

Le Médiateur note que 6 Etats membres de l'Union européenne se sont déjà dotés d'un organisme externe veillant au bon fonctionnement de la Justice.

Les compétences de ce conseil supérieur de la Justice seraient:

- a. d'assurer un contrôle externe de l'administration judiciaire avec un pouvoir d'investigation, de contrôle et de regard notamment sur les affaires judiciaires en cours, sans que le secret de l'instruction puisse lui être opposé, mais sans que cette institution ait à intervenir dans le fond des affaires;
- b. de procéder à la sélection des candidats à la magistrature et de se prononcer sur les promotions des magistrats; et
- c. de régler l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard non seulement des magistrats, mais aussi du personnel administratif de l'administration judiciaire.

Pour le Médiateur, le conseil supérieur de la Justice se composerait de 10 membres effectifs et 10 membres suppléants, nommés pour 4 ans. Le mandat ne serait pas renouvelable. 5 membres seraient nommés parmi les magistrats dont 2 au sein de la magistrature assise et 2 membres du parquet, élus par vote secret, y compris ou par les magistrats retraités. Les 5 autres membres seraient des non-magistrats qui seraient nommés comme suit: 2 avocats et 3 membres désignés par la Chambre des députés, le Gouvernement et le Conseil d'Etat. Les membres suppléants seraient nommés suivant les mêmes critères que les membres effectifs.

Les membres du conseil supérieur de la Justice devraient être de nationalité luxembourgeoise et disposer des capacités et garanties imposées à l'accès à la fonction publique. Leur mandat serait incompatible avec un mandat public électif, la fonction de magistrat auprès des juridictions administratives ou sociales, ainsi qu'avec celle de greffier ou de fonctionnaire auprès de l'ordre judiciaire civil, administratif ou social.

La présidence du conseil supérieur de la Justice serait assumée à tour de rôle pour une année par un membre issu de la magistrature et par un membre non magistrat.

Sous réserve de l'auto-saisine, le conseil supérieur de la Justice pourrait être saisi:

- a. d'une plainte d'un justiciable qui s'estime personnellement et directement lésé par le fonctionnement de l'administration judiciaire ou le comportement d'un magistrat, d'un greffier ou d'un fonctionnaire du parquet dans une affaire pendante ou en cours d'instruction;
- b. d'une plainte d'un avocat dans le cadre d'un différend qui l'oppose personnellement et directement aux autorités judiciaires;
- c. d'une demande d'avis de la Chambre des Députés ou du Ministre de la Justice; ou
- d. d'une plainte disciplinaire par le Procureur général d'Etat, le président de la Cour supérieure de Justice, les présidents des tribunaux d'arrondissement, les Procureurs d'Etat, les juges de paix directeurs ou le Ministre de la Justice.

Le conseil supérieur de la Justice ne pourrait pas se saisir de dossiers relevant de la compétence pénale d'autres instances, de plaintes qui peuvent faire l'objet de voies de recours, de plaintes portant sur le fond d'une affaire ou de plaintes déjà traitées et ne comportant aucun nouvel élément. Le refus de traiter une plainte serait motivé et ne pourrait pas faire l'objet d'un recours.

Les décisions du conseil supérieur de la Justice seraient prises à la majorité des suffrages, le président ayant un vote prépondérant en cas de partage. Sauf en matière disciplinaire et exceptés les avis rendus

⁵⁷ Recommandation du Médiateur du 22 mars 2006, p. 6

en matière de nomination et de promotion, les avis et recommandations du conseil supérieur de la Justice ne seraient pas contraignants.

Cette recommandation du Médiateur a suscité tantôt des reproches (notamment de la part des magistrats) tantôt de l'approbation (notamment de la part des avocats). Certains ont proposé que le conseil supérieur de la Justice s'occupe lui-même de la formation tant initiale que continue des magistrats, de la gestion budgétaire et administrative de l'administration judiciaire et de la représentation de celle-ci vers l'extérieur notamment à travers un porte-parole⁵⁸.

La Commission juridique accueille favorablement l'idée de l'institution d'un conseil supérieur de la Justice. Les compétences d'une telle institution doivent cependant être déterminées avec précision pour lui permettre d'exercer la mission qui lui est dévolue, sans que l'indépendance et l'inamovibilité des magistrats, l'autorité de la chose jugée ou le secret de l'instruction ne soient compromis. Il ne sert à rien de vouloir améliorer le fonctionnement de la Justice en voulant saper ses fondements. Il ne s'agit pas de créer une institution qui juge les juges. Pour cela, il existe des voies de recours (appel, cassation, révision). Il ne s'agit pas de surveiller les magistrats dans la manière dont ils appliquent la loi pénale. Le conseil supérieur de la Justice n'est pas dirigé contre la magistrature et n'est pas un instrument qui retarde l'administration de la Justice.

Aux yeux de la Commission juridique, le conseil supérieur de la Justice permettra d'apprécier le degré de satisfaction des usagers et d'efficacité de l'appareil judiciaire pour rétablir ou renforcer la confiance du justiciable dans l'Etat de droit.

Le conseil supérieur de la Justice ne vise pas à établir un contrôle politique sur l'administration judiciaire. Sur ce dernier point, on peut éventuellement reprocher au Médiateur de prévoir que le pouvoir de nomination de 3 membres non magistrats ait été confié à la Chambre des Députés, au gouvernement et au Conseil d'Etat. Il ne s'agit là cependant que d'un détail.

A ce titre, l'expérience acquise depuis son institution par la loi 1988-12-22/47⁵⁹ par le conseil supérieur de la Justice en Belgique, pays qui dispose d'un système juridique et judiciaire proche du nôtre, pourra fournir des éléments intéressants sur la manière dont cette autorité s'acquitte de sa tâche.

Il faudra également tenir compte d'une décision récente du Conseil constitutionnel français⁶⁰ du 1er mars 2007. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution française et plus particulièrement à l'indépendance des magistrats et la séparation des pouvoirs, deux articles de la loi organique relative au recrutement, à la formation et à la discipline des magistrats.

La première disposition qualifiait comme faute disciplinaire, „la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, commise dans le cadre d'une instance close par une décision de Justice devenue définitive“. Le Conseil constitutionnel constate que si le législateur est en droit d'introduire une telle qualification, encore fallait-il que cette violation ait été préalablement constatée par une décision de Justice devenue définitive.

Dans le second cas, le justiciable pouvait saisir le Médiateur de la République d'une réclamation portant sur le comportement d'un magistrat. Le Médiateur devait être épaulé par une commission composée de lui-même et de 5 autres personnes dont 4 ne devaient pas appartenir à l'ordre judiciaire. Si le Médiateur, qui aurait pu solliciter des informations auprès des juridictions et parquets, considérait la réclamation fondée, il aurait pu transmettre le dossier au Ministre de la Justice en vue d'une procédure disciplinaire. „En reconnaissant au Médiateur l'ensemble de ces prérogatives, le législateur a méconnu tant le principe de la séparation des pouvoirs que celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire“. „La séparation des pouvoirs interdit de faire d'un organisme administratif l'acteur d'une procédure juridictionnelle ... La confusion des genres créée en l'espèce par l'intervention du Médiateur de la République, autorité administrative, dans une autorité disciplinaire visant un magistrat était“, estime le Conseil constitutionnel, „constitutive d'un empiètement de l'administration sur une activité juridictionnelle“⁶¹.

Même s'il convient de relativiser cette décision, dans la mesure où la procédure disciplinaire des magistrats est réglée différemment en France et relève du conseil supérieur de la magistrature, l'ins-

58 Cercle Joseph Bech, *Petita Pro Nova Justitia* 2006, p. 85-86

59 Entrée en vigueur le 1er mars 1999

60 Décision No 2007-551DC du 1er mars 2007

61 *Le Monde*, 2 mars 2007

tauration d'un conseil supérieur de la Justice et la détermination de ses compétences devra tenir compte des principes constitutionnels de l'indépendance des juges et de la séparation des pouvoirs.

A l'instar de nombreux autres pays, il convient de se préoccuper de la satisfaction de la qualité des citoyens. Il s'agit là d'une tendance nouvelle constatée par la commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) dans son rapport „systèmes judiciaires européens“ (édition 2006 – données 2004). Selon le CEPEJ, cette tendance est susceptible de se développer dans les années à venir. Certains Etats du Conseil de l'Europe, comme l'Autriche, la Belgique, la France, la Finlande, l'Espagne ou le Royaume-Uni, ont déjà mis sur pied des instruments pour mesurer la confiance et la satisfaction des citoyens. Ces instruments font encore défaut dans notre pays.

4) Le rôle du juge d'instruction

Le juge d'instruction joue un rôle central dans l'instruction d'une affaire pénale, à moins que le parquet ne décide de citer le prévenu directement à l'audience.

En janvier 2006, le cabinet du juge d'instruction au tribunal d'arrondissement de Luxembourg comptait 13 magistrats, dont 6 sont spécialisés dans les matières économiques. 1 juge d'instruction est en place au tribunal d'arrondissement de Diekirch.

La Commission juridique a tenu à consacrer quelques développements au rôle du juge d'instruction, notamment au regard des critiques auxquelles cette institution a dû faire face en France lors de l'affaire d'Outreau. Pour la Commission juridique une erreur faite par un juge d'instruction ne doit en aucun cas jeter l'opprobre sur toute une institution, qui travaille dans des conditions difficiles et qui s'acquitte de sa tâche en âme et conscience.

Le rôle du juge d'instruction a été discuté en France dès 1991 par la commission Justice pénale et droits de l'homme du ministère français de la Justice et présidée par Madame Mireille Delmas-Marty⁶². Outre le fait que le juge d'instruction travaille seul, ce qui peut entraîner des retards en cas de maladie prolongée ou en cas de retraite ou de promotion, ladite commission Delmas-Marty a constaté une incompatibilité entre les fonctions d'investigation confiées au juge d'instruction et ses fonctions juridictionnelles (notamment dans le cadre du placement en détention préventive).

Le premier problème – le juge d'instruction travaille seul – peut être solutionné par la co-saisine, c'est-à-dire la saisine de 2 ou plusieurs juges d'instruction dans des dossiers complexes. Ainsi se formera également un „regard croisé des éléments à charge et à décharger (...) et la sortie de l'isolement notamment dans des affaires largement médiatisées.“⁶³.

Le second aspect – la dichotomie entre fonction d'investigation et fonction juridictionnelle exercées par le juge d'instruction – pose plus de problèmes. Certains estiment qu'il faut malgré tout conserver le juge d'instruction: „Ce n'est pas parce qu'un magistrat, jusqu'au bout, se sera trompé, qu'il faut démolir, sans discernement, le séraïl dont il est issu.“⁶⁴.

D'autres plaident pour sa suppression. Ainsi, le juge d'instruction Van Ruymbeke s'est exprimé de la manière suivante dans *Le Monde*: „Il faut supprimer le juge d'instruction. Pourquoi? Parce qu'il a une double casquette. Il est à la fois enquêteur et arbitre, donc pris dans une contradiction intellectuelle.“⁶⁵. Selon cette tendance, c'est au parquet de mener l'enquête et un juge de l'instruction – qui pourrait être une formation collégiale – prendrait les mesures attentatoires aux libertés (perquisition, détention préventive).

Il s'agit là d'une réflexion utile à mener sans a priori et sous le double aspect de l'efficacité pénale et du respect des droits de l'homme.

En tout état de cause, la Commission juridique considère qu'il faut, d'une part, revaloriser la carrière de juge d'instruction afin d'y attirer des magistrats spécialisés et formés à la culture du doute et, d'autre part, améliorer leurs conditions de travail. En effet, outre la lenteur dans l'exécution de certaines commissions rogatoires internationales, ils doivent faire face à des prévenus ayant un mauvais état de santé ou psychologiquement instables. Une formation continue qui leur permet de mieux traiter de tels individus pourrait s'avérer utile.

62 www.ladocumentationfrançaise.fr

63 D.Woltz, in rapport d'activité du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 93

64 S. Durand-Soufflard, Après le fiasco d'Outreau, faut-il revoir le rôle du juge d'instruction?, *Le Figaro*, 20 janvier 2006

65 Cité in *Le Figaro*, 8 février 2006

5) *L'opportunité des poursuites*

Dans le cadre de l'examen de demandes de naturalisation, à maintes reprises la Commission juridique a observé que des violations d'une loi pénale, qui parfois concernaient des infractions graves constatées par la police grand-ducale, avaient été classées sans suite.

Sans être ancré dans le Code d'instruction criminelle, le principe de l'opportunité des poursuites (ou de classement sans suite) permet au parquet d'apprécier librement l'opportunité de mettre en mouvement l'action publique. Ainsi peuvent être classées sans suite des poursuites inutiles, parce que les faits sont prescrits ou parce que les faits sont de peu d'importance. „Le classement sans suite, qu'il intervienne pour des motifs d'opportunité ou de manque de fondement des infractions évite ainsi aux personnes concernées les inconvénients de poursuites injustifiées, à la société des troubles inutiles, et enfin permet de réduire l'encombrement des juridictions.“⁶⁶.

Cependant le classement sans suite, notamment d'affaires de moindre importance, recèle plusieurs inconvénients non négligeables:

- a. le classement sans suites finit par diminuer la motivation des forces de l'ordre de poursuivre ce genre d'infractions;
- b. il a pour effet de renforcer le sentiment d'impunité dans le chef de l'auteur de ces infractions;
- c. il renforce le sentiment d'injustice dans le chef de la victime;
- d. le public ne comprend que difficilement l'absence de réaction des autorités. Ainsi peut naître un sentiment d'insécurité⁶⁷.

En outre, „le principe d'opportunité, appliqué (...) sans autre nuance, pourrait porter en germe un risque non négligeable d'arbitraire, par la tentation que pourrait avoir le Procureur ou le poursuivant de classer certaines affaires pour favoriser telle ou telle personne, évidemment pour de mauvaises raisons“⁶⁸.

Lorsque le parquet classe une plainte sans suite, il faut qu'il le fasse sur base de critères de nature générale. Cette obligation, qui figure déjà dans la recommandation 87 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987, vise à assurer l'égalité entre les justiciables.

Si une plainte a été classée sans suite, le parquet devra en informer le plaignant en lui indiquant les raisons d'un tel classement. Libre au plaignant de décider d'intenter une action civile ou de procéder par voie de citation directe. Le classement sans suite restera une décision provisoire à caractère administratif contre laquelle, faut-il le préciser, aucun recours juridictionnel ne devrait être permis.

Le classement d'une plainte doit intervenir dans un délai raisonnable. Ainsi le plaignant pourra se ménager les éléments de preuve suffisants et intenter une action civile ou passer par la voie de la citation directe.

La question du traitement des classements sans suite fait l'objet de certaines dispositions contenues dans le projet de loi 5156 et la Commission juridique ne manquera pas d'y revenir à l'occasion de l'examen de ce projet de loi au regard de l'avis du Conseil d'Etat, qui n'a pas encore été rendu, et des avis détaillés soumis par les autorités judiciaires.

6) *Les relations entre les autorités judiciaires et les médias*

La procédure pénale est une procédure complexe destinée à ménager, autant faire se peut, le binôme manifestation de la vérité et respect des droits de l'homme. Mais, alors que les médias s'emparent de plus en plus d'affaires pénales, on constate que la procédure, notamment le déroulement de l'instruction, ainsi que les attributions des différents intervenants, sont souvent mal compris ou mal expliqués. Ceci est certainement dommageable pour l'image de marque de la Justice. „Des efforts importants sont nécessaires pour redresser l'image de la Justice et de rétablir sa crédibilité esquinée par des critiques mettant en cause l'indépendance et l'impartialité des juges. Car la méfiance du public est réelle, tou-

66 M. Franchimont, A. Jacobs, A. Masset, Manuel de procédure pénale, éd. du Jeune Barreau Liège 1989, p. 53

67 Doc. parl. 4532⁴, projet de loi relative à la médiation pénale (qui est devenu la loi du 6 mai 1999)

68 J. L. Nadal, Procureur général près la Cour de cassation française, conférence AIPP du 28 août 2006

jours convaincu que „*Recht hun a Recht kréien, sin zwéerlee Saachen*“⁶⁹. Dans son rapport pour l'année judiciaire 2004/2005, le Procureur d'Etat près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a à juste titre relevé que „s'il n'est évidemment pas question de remettre en cause le traitement par les médias des affaires judiciaires, il semble toutefois indispensable que l'institution judiciaire en prenne davantage acte et adapte ses méthodes de travail à ce nouvel impératif“⁷⁰.

Les autorités judiciaires ne sauraient rester à l'écart de la société de l'information. Elles doivent au contraire s'y investir et développer une véritable politique de relations publiques avec les médias et, au-delà, avec le public. Ainsi seulement pourront-elles expliquer les détails de la procédure et rectifier des idées préconçues sur une affaire donnée.

Certes, le secret de l'instruction inscrit à l'article 8 du Code d'instruction criminelle interdit – à juste titre – de dévoiler les détails d'une procédure en cours, mais, une fois l'instruction achevée, des informations sur l'affaire ainsi que sur sa procédure pourront être données.

Il faudra naturellement veiller à l'objectivité de cette information et au respect des droits du prévenu et rappeler le principe de la présomption d'innocence. C'est le tribunal qui juge, non la presse. Le procès se tient devant la chaise curule et ne doit pas être fait avant par voie de presse.

Si tant est que l'ouverture de la Justice aux médias est nécessaire, encore faut-il déterminer l'autorité qui fournira les informations utiles à la presse. Le porte-parole devra être une personne qualifiée dans les relations avec les médias et au fait des errements procéduraux. Il devra pouvoir exposer les faits à la base d'une affaire en tenant compte des positions des différentes parties (le prévenu est toujours présumé innocent, rappelons-le), sans montrer à un quelconque moment le moindre parti pris en faveur de l'une ou l'autre position ou argumentation.

Au-delà des besoins d'une affaire particulière, les autorités judiciaires doivent se doter d'un site internet, sur lequel les principales caractéristiques de notre système juridictionnel seront exposées, une recherche de jurisprudence sera possible et des détails utiles, sur, par exemple, l'aide juridictionnelle ou l'obligation de se faire représenter par l'avocat pour certaines affaires, seront fournis. L'exemple des juridictions administratives qui se sont déjà dotées d'un portail internet⁷¹ devra être suivi par les autres juridictions.

Enfin, la Commission juridique estime que, si les autorités judiciaires doivent s'ouvrir aux médias, il incombe également à ceux-ci de se tenir régulièrement au fait des développements des règles procédurales et de fond afin d'être en mesure d'appréhender les enjeux d'une procédure judiciaire, qu'elle soit pénale ou non. Une formation spécifique devra être offerte aux organes de presse en ce sens.

7) Les autorités judiciaires et les avocats

Les autorités judiciaires et les avocats peuvent avoir des divergences parfois assez importantes quand il s'agit d'apprécier le fonctionnement de la Justice. La Commission juridique s'en est rendu compte au long de la préparation de ce débat d'orientation. Mais, au-delà de ces divergences, qui résultent de leurs angles d'approche respectifs dus à leur positionnement différent dans la procédure, ils sont tous intéressés au bon déroulement de la Justice. Au lieu d'une défiance mutuelle, c'est un respect commun qui doit exister entre magistrats et avocats. Un célèbre avocat français du 19^{ème} siècle, Me Philippe Dupin, a parfaitement décrit cette relation en ces termes: „la magistrature a droit à nos respects [ceux du barreau], mais le barreau a droit à des égards“⁷².

En matière pénale, ces égards dont parlait Me Philippe Dupin en son temps se concrétisent, entre autres, par le principe de l'égalité des armes. „Le principe de l'égalité des armes, contenu dans l'exigence d'équité qui doit caractériser toute procédure, signifie que chacune des parties puisse soutenir sa cause dans des conditions qui ne la désavantagent pas substantiellement par rapport à l'adversaire“⁷³.

69 A. Henniqui, Les lacunes du service après-vente, Lëtzebuurger Land du 13 octobre 2006. Il convient de préciser que „Recht hun“ et „Recht kréien“ sont bien deux choses différentes, la première se situant dans un contexte moral, la seconde dans un contexte juridique. Or, nous savons bien que celui qui a moralement raison peut se voir opposer des considérations juridiques (par exemple, absence de preuve ou de prescription) qui aboutissent au rejet de sa demande sur le plan juridique.

70 Rapport du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 125

71 www.jurad.etat.lu

72 Séance d'ouverture du barreau de Paris, 22 novembre 1834, cité in M. Berryer, Leçons et modèles d'éloquence judiciaire et parlementaire, tome 1, Bruxelles 1837, p. 486

73 G. Vogel, Lexique de procédure pénale de droit luxembourgeois, Larcier 2001, No 835, p. 353

Des réflexions peuvent être menées à plusieurs niveaux:

a. l'accès au dossier et l'informatisation de la procédure:

Les conditions dans lesquelles il peut être accédé au dossier pénal ont été décrites par le conseil de l'ordre du barreau de Luxembourg.

Ces critiques sont de plusieurs ordres:

D'abord, les conditions matérielles dans lesquelles les avocats peuvent avoir accès au dossier sont épouvantables: le lieu où ils peuvent consulter le dossier pénal est réduit et parfois assez bruyant.

La Commission juridique espère que les locaux de la Cité judiciaire seront plus adaptés. La consultation des dossiers doit se faire dans des conditions convenables.

Ensuite, pendant l'instruction, l'accès au dossier n'est possible qu'après le premier interrogatoire, la veille de chaque devoir pour lequel l'assistance de l'avocat est permise par la loi⁷⁴. Une consultation du dossier ne serait pas admise avant une audience de plaidoiries du chef d'une libération provisoire.

Pour la Commission juridique, l'avocat du prévenu ou de la partie civile doit avoir accès au dossier pénal à tout instant. Comment plaider une affaire de mise en liberté provisoire si l'on n'est pas au courant des derniers errements de la procédure? Comment conseiller son mandant, qu'il soit prévenu ou partie civile, sur l'évolution de l'instruction si aucun devoir n'est prévu, donc si l'avocat ne peut pas consulter le dossier?

Certes, deux arguments peuvent être opposés à cette position.

Le premier, d'ordre juridique, consiste à veiller au respect du secret de l'instruction. Outre le fait que cet argument, développé de manière absolue, pourrait interdire tout accès au dossier, il ne faut pas oublier que les avocats sont également tenus non seulement au secret professionnel, mais aussi au secret de l'instruction⁷⁵.

Le second, d'ordre pratique, concerne la disponibilité du dossier. Si le dossier est consulté par un avocat, il n'est pas disponible pour le juge d'instruction. Cette situation sera d'autant plus dommageable, lorsqu'il y aura plusieurs prévenus et plusieurs parties civiles, chacun représenté par son propre avocat. Cette problématique se pose également lorsqu'une ou plusieurs demandes de mise en liberté provisoire sont pendantes, puisque dans ce cas le dossier est transmis à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement et, en cas d'appel, à la chambre du conseil de la cour d'appel. Pendant cette durée, le juge d'instruction ne pourra pas continuer l'instruction de cette affaire, faute d'avoir accès au dossier.

La solution est l'informatisation du dossier pénal. Au lieu d'être un dossier „papier“, les pièces⁷⁶ du dossier sont scannées et se retrouvent sur support informatique. Ainsi même si le dossier original sur support papier est transmis à la chambre du conseil, le juge d'instruction pourra toujours continuer l'instruction et les avocats le consulter. Une telle informatisation permet d'ailleurs plus facilement de tenir compte de la „sensibilité“ de certaines informations, qui, parce que des devoirs sont en cours, ne peuvent par encore être accédées par les avocats. En Belgique, un système de greffe informatique en cours d'étude permettra à un avocat de consulter le dossier pénal, même à distance.

L'informatisation de la procédure – que l'on peut également envisager pour les procédures administratives, civiles ou commerciales – permettra également une meilleure communication entre les avocats et les magistrats et améliorera l'établissement du plumitif d'audience. Sur ce dernier aspect, il semble tout à fait anachronique que le plumitif soit pris dans les mêmes conditions qu'il y a deux cents ans – la plume d'oie et le seau d'encre étant seulement remplacés par un stylo.

Pour ce faire, la sécurité du système informatique ainsi que la mise en œuvre de la signature électronique doivent être réalisées. Il ne faudra cependant pas se fermer au progrès technologique et aux avantages qu'il procure en excipant des risques somme toute minimes.

Enfin, et ici aussi l'informatisation de la procédure sera d'un grand secours, l'obtention des copies du dossier ne doit pas être limitée une fois le renvoi à l'audience prononcé. Une procédure moderne respectant les droits de la défense ne peut tolérer cet état de fait.

⁷⁴ Article 85, paragraphe (1) du Code d'instruction criminelle

⁷⁵ Article 35 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

⁷⁶ A l'exception bien sûr des pièces qui ne peuvent matériellement pas être scannées, comme par exemple une arme.

b. l'obtention et la motivation des décisions:

Les décisions judiciaires doivent être motivées à suffisance et tenir compte des circonstances de l'espèce et répondre, même de manière concise, aux arguments soulevés par les parties civiles et les prévenus: une simple référence aux débats à l'audience ne saurait suffire au regard des exigences du procès équitable.

Les décisions judiciaires doivent être disponibles à brève échéance après le prononcé afin de permettre aux parties d'envisager un éventuel appel ou même d'expliquer à leur mandant les raisons qui ont amené le juge à statuer comme il l'a fait. Ceci est surtout important lorsque les délais d'appel sont assez courts.

c. l'égalité des armes à l'audience:

A l'heure actuelle, le représentant du parquet, qui siège sur l'estrade à côté des magistrats⁷⁷, prend la parole pour son réquisitoire après les plaidoiries de l'avocat de la défense. Dans un arrêt du 4 janvier 2006, la Cour d'appel a considéré qu'une demande tendant à vouloir dire que le représentant du ministère public devra requérir avant toute défense n'est pas fondée „car non contraire aux articles 6.2. et 6.3. de la Convention européenne des droits de l'Homme, dès lors qu'il [l'article 190, alinéa 3 du Code d'instruction criminelle] garantit le droit à un procès équitable s'inscrivant par ailleurs dans les principes généraux des droits de la défense qui dominent tout procès pénal“⁷⁸.

Il paraît cependant évident que le représentant du parquet présente le réquisitoire avant l'exposé de la défense afin que la défense puisse connaître, outre le contenu sommaire de la citation, la position adoptée par le ministère public tant en ce qui concerne les faits que la qualification juridique qu'il leur donne. Rien n'empêche que le ministère public réplique aux plaidoiries de l'avocat du prévenu.

Ainsi le déroulement du procès suivra une certaine logique et des situations rocambolesques pourront être évitées, lorsque l'avocat plaide que, si peine d'emprisonnement ou de réclusion il doit y avoir, celle-ci soit assortie du sursis intégral, alors que quelques minutes plus tard, le parquet se limite à proposer une simple amende.

8) La protection des victimes

La victime d'une infraction a longtemps été oubliée par le Code d'instruction criminelle. Le terme „victime“ n'a d'ailleurs trouvé son entrée dans ce Code que par la loi du 6 mai 1999 introduisant la médiation pénale.

Il serait cependant faux de faire croire que la victime se trouve démunie de tout droit et moyen d'action dans une procédure pénale: elle peut déposer une plainte et se constituer partie civile lors de la plainte ou à un moment ultérieur. En matière correctionnelle elle peut attirer le présumé auteur de l'infraction devant les tribunaux par la voie d'une citation directe, mais elle supportera alors la charge de la preuve. La victime peut également intenter une action en responsabilité devant les juridictions civiles. En tout état de cause, l'action publique doit rester aux seules mains de l'Etat, représenté par le ministère public⁷⁹, car seul l'Etat doit disposer du „monopole de la contrainte physique légitime“⁸⁰.

Le 20 mai 2003, le Ministre de la Justice a déposé le projet de loi 5156 renforçant le droit des victimes d'infractions pénales et améliorant la protection des témoins. Ce projet de loi comprenait également un volet – fortement critiqué – sur le témoignage anonyme, mais le Ministre de la Justice a demandé au Conseil d'Etat, qui n'a pas encore avisé le projet de loi 5156, de faire abstraction de ce volet. Même si ce projet de loi a suscité un certain nombre de remarques critiques de la part des autorités judiciaires⁸¹ notamment au vu d'une surcharge de travail et d'une certaine catégorisation des vic-

77 Il convient de se rappeler que le parquet tient son titre du fait qu'à son origine au XIV^{ème} siècle il siégeait au bas de l'estrade, sur le parquet donc de la salle d'audience.

78 Cour 4 janvier 2006 arrêt correctionnel 1/06X, Conférence Jeune Barreau, Bulletin d'information sur la jurisprudence No 5/2006, p. 147

79 Articles 1 et 16 du Code d'instruction criminelle

80 Pour Max Weber (Economie et Société), „l'Etat est une entreprise politique à caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné“

81 Voir doc. parl. 5156² (avis du parquet général) et 5156³ (avis des juridictions et parquets)

times⁸², qui devront être scrupuleusement examinées, la Commission juridique estime essentiel que le Conseil d'Etat rende son avis afin que la procédure parlementaire d'examen puisse démarrer dans les meilleurs délais. L'avis du Conseil d'Etat constituera un élément important dans l'appréciation du projet de loi 5156 par la Commission juridique.

Mais au-delà du projet de loi 5156, la Commission juridique se doit également d'insister sur l'accompagnement psychologique des victimes.

Même si l'infraction semble a priori commune, telle un cambriolage, le choc psychologique pour la victime peut être immense. Derrière des chiffres bruts se cachent souvent des traumatismes individuels qui ne doivent pas laisser indifférent. Il faut continuer à offrir un accompagnement psychologique à celles des victimes qui le souhaitent et attirer leur attention qu'elles peuvent avoir recours à un tel accompagnement. Il s'agit là d'un élément non négligeable de la politique criminelle. D'où l'importance du service d'aide aux victimes du SCAS. En 2005, la section d'aide aux victimes a accueilli 144 victimes, dont 106 femmes. Les infractions au sujet desquelles les victimes ont consulté le service d'aide aux victimes concernaient essentiellement des violences conjugales (32 victimes), les viols et agressions sexuelles (28 victimes), les vols avec violence (17 victimes), les vols (22 victimes) et les meurtres et tentatives (15 victimes). En 2006, ce service a reçu 1.055 appels téléphoniques (2005: 764 appels téléphoniques).

Les personnes qui consultent le service d'aide aux victimes y sont orientées par les annonces de presse (45%), la police grand-ducale, y compris le service psychologique de la police grand-ducale (25%) et par les services sociaux et assistants sociaux (25%). Le rapport du SCAS publié dans le rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005 précise qu'„aucune victime n'a été orientée vers notre service par la „Justice“ (Parquets, Parquet Général ou autres) elle-même.“⁸³. Il s'agit là d'une „fausse note“ qu'il faut redresser: sans devoir se départir de leur indépendance et impartialité, les autorités judiciaires doivent pouvoir informer les victimes, qu'elles sont amenées à rencontrer dans l'exercice de leur mission, de l'existence du service d'aide aux victimes. L'importance du travail du service d'aide aux victimes, sans oublier les initiatives privées, est indéniable et les moyens mis à sa disposition doivent être à la hauteur de sa mission.

Les agents de police doivent être sensibilisés à cette situation afin de pouvoir offrir dès les premiers moments le réconfort attendu et les informations utiles à la prise en charge des victimes.

Le soutien psychologique aux victimes peut prendre des modalités variées. Ainsi dans les locaux des cours et tribunaux, il serait très regrettable qu'avant ou après l'audience un contact rapproché puisse être possible entre l'auteur présumé de l'infraction, qu'il compare librement ou non, et les victimes. La Commission juridique estime que ce faisant des plaies peuvent se rouvrir, ce qui mettrait à néant les efforts de soutien prodigués à la victime. Elle espère que la Cité judiciaire pourra être aménagée de telle manière à éviter de telles situations malheureuses.

9) La protection des témoins

Outre le fait que, dans certains cas, une infraction peut également avoir de graves conséquences psychologiques sur un témoin et qu'ainsi un soutien peut aussi s'avérer nécessaire, la Commission juridique tient plus particulièrement à aborder le sujet de la protection des témoins.

Ces derniers peuvent jouer un rôle important dans le cadre d'une affaire pénale. Mais, revers de la médaille, les témoins peuvent se retrouver dans des situations qui les exposent à des menaces ou des intimidations dirigées contre eux ou leurs proches. On songe, par exemple, aux personnes qui sont appelées à témoigner dans le cadre d'associations de malfaiteurs, de trafics de drogues, de „grand banditisme“, de proxénétisme ou de trafic d'êtres humains. Si l'apport de ces personnes dans l'élucidation d'une affaire pénale peut s'avérer primordial, voire même décisif, encore faut-il leur offrir une possibilité de se protéger et de protéger les membres de leur famille contre des actes destinés à les empêcher de témoigner ou de leur faire payer le prix de leur témoignage.

Des réflexions doivent aboutir à la mise en place d'une structure qui protège les personnes en danger du fait de leur témoignage. En raison de l'exiguïté de notre territoire, il va de soi qu'une coopération

⁸² Les victimes reconnues comme telles au sens du projet de loi 5156, les victimes ayant constitué partie civile et les victimes „simples“

⁸³ Rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 205

avec des services d'autres Etats membres de l'Union européenne doit être recherchée. Une telle structure ne peut pas être établie dans les seules limites du territoire national.

Un tel raisonnement pose également la question s'il faut réserver un traitement spécifique aux repentis, c'est-à-dire à des personnes qui ont commis des infractions pénales ou sont suspectées d'en avoir commis et qui aident les autorités judiciaires dans la manifestation de la vérité. Ce système, qui existe déjà dans certains pays, comme la France ou l'Italie, notamment en matière de criminalité organisée, prévoit, sous certaines conditions, une réduction ou une exemption de peine pour le repentis: il ne s'agit pas d'instaurer une incitation générale à la délation, mais à renforcer l'efficacité de la procédure pénale⁸⁴.

Au Luxembourg, aucune disposition spécifique n'existe pour le moment mais les juges peuvent tenir compte du comportement de l'inculpé pendant l'instruction et sa collaboration à celle-ci dans la détermination de la peine. Même dans les systèmes qui accordent un régime spécifique aux repentis, de tels „aveux“ sont à prendre avec précaution et ne sauraient pas constituer le seul fondement d'une condamnation pénale. Malgré tout, la situation au Luxembourg ne paraît pas imposer la mise en place d'un régime spécifique aux repentis.

Il en va de même, d'une éventuelle introduction dans notre procédure pénale, du „plaider coupable“. Il s'agit d'une négociation entre le ministère public et le prévenu dans laquelle le premier propose une peine allégée en échange pour le second de reconnaître les faits qui lui sont reprochés. Il appartient alors au tribunal d'homologuer ou non la transaction conclue entre le ministère public et le prévenu. Certes une telle procédure ne peut pas s'appliquer en toute matière. Mais elle soulève bien des interrogations sur la sincérité du plaider coupable: l'aveu est-il rendu „alléchant“ par une réduction de peine ou permet-il de cacher certains faits ou protéger certaines personnes? L'aveu, comme nous le connaissons aujourd'hui, fait pendant l'instruction ou l'enquête préparatoire ou devant les juridictions de jugement facilitera la tâche des autorités judiciaires, sans qu'une nouvelle procédure, dont la plus-value n'est pas immédiatement évidente, soit nécessaire.

10) La peine

Comme il a été déjà rappelé ci-avant, le droit pénal poursuit plusieurs finalités. La première – et celle qui est le plus souvent mise en avant – est répressive: il s'agit de punir l'auteur d'une infraction pour le trouble à l'ordre public qu'il a causé. La seconde – moins connue, mais tout aussi essentielle – est préventive: il s'agit de prévenir la récidive par le délinquant puni ou d'empêcher que celui-ci devienne un modèle pour d'autres.

Les peines „classiques“ sont la peine de prison (peine d'emprisonnement en cas de délit et réclusion à temps ou à vie pour un crime) et l'amende. Le Code pénal et certaines lois spéciales prévoient encore des peines accessoires, comme l'interdiction de conduire, l'interdiction de certains droits civils et politiques ou encore l'interdiction d'exercer certaines professions.

Outre l'institution d'un droit pénal administratif par le biais notamment des avertissements taxés au champ d'application plus étendu, ne peut-on pas prévoir d'autres peines dites „alternatives“ à une peine de prison ou d'amende?

Le droit luxembourgeois prévoit déjà actuellement certaines modalités „alternatives“⁸⁵.

Nous examinerons ci-après la médiation pénale, la suspension du prononcé, le sursis probatoire et les travaux d'intérêt général. Il convient de mentionner, sans entrer dans les détails, le classement d'une affaire sous condition, notamment dans des cas de délits mineurs, après un avertissement et un rappel à la loi ou, en cas d'infraction à la législation sur l'environnement et à celle sur l'élimination des déchets, après un rétablissement des lieux dûment effectué⁸⁶.

84 Selon A. Marsaud, le démantèlement de certains réseaux terroristes en France en 1986 n'aurait pas pu être possible, sans certaines informations obtenues auprès de criminels repentis (voir Assemblée Nationale, commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, compte rendu No 41 du 6 mai 2003)

85 Il s'agit ici d'alternatives au prononcé d'une peine „classique“, qu'il faut distinguer des alternatives à l'exécution d'une peine, comme le bracelet électronique ou la médiation pénale postcondamnation (à ce sujet voir, chapitre III, 8)

86 Respectivement 402 affaires (rappels à la loi) et une centaine d'affaires (rétablissement des lieux) lors de l'année judiciaire 2004/2005 pour le parquet près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Pour 2006, les chiffres sont respectivement de 544 et de 97.

a. *La médiation pénale*

La médiation pénale fut introduite par une loi du 6 mai 1999 qui a modifié le Code d'instruction criminelle pour prévoir que „le Procureur d'Etat peut préalablement à sa décision sur l'action publique décider de recourir à une médiation s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, ou bien de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou encore de contribuer au reclassement de l'auteur de l'infraction“⁸⁷. La médiation pénale a cependant été exclue pour les infractions commises à l'égard de personnes avec lesquelles l'auteur cohabite, et notamment en matière de violence domestique⁸⁸.

Il s'agit d'établir une solution librement négociée entre l'auteur d'une infraction et la victime grâce à l'intervention d'un Médiateur. Selon la Commission juridique de l'époque, „les avantages de la médiation sont multiples: 1. Elle représente une alternative supplémentaire aux classements conditionnels, aux classements sans suites, et aux poursuites judiciaires. 2. Son caractère consensuel: La médiation pénale propose une réponse fondée sur le dialogue et la libre participation des parties. Ce caractère consensuel est une garantie d'efficacité. 3. Sa souplesse: Tandis qu'une décision de Justice se limite à l'octroi de dommages et intérêts, l'accord de médiation peut constater des engagements très divers tels: la promesse de l'auteur de l'infraction de réparer le dommage commis, de verser une somme d'argent, de ne pas réitérer l'acte délictueux, d'accomplir un travail d'intérêt général, etc. La médiation pénale permet à la fois de donner satisfaction à la victime et de donner à l'auteur de l'infraction la possibilité de s'amender et de réparer le dommage causé. 4. Sa célérité: La médiation pénale peut en principe avoir lieu dès que l'infraction est portée à la connaissance des autorités judiciaires. Sur ce point la médiation présente l'avantage de célérité par rapport au déclenchement d'une action publique, qui peut mettre des mois, voire des années avant d'aboutir à un jugement définitif.“⁸⁹.

Force est de constater que le recours à la médiation pénale demeure marginal⁹⁰. Pour l'arrondissement judiciaire de Diekirch, en 2005, 33 affaires ont fait l'objet d'une médiation pénale: 10 ont réussi et 13 ont échoué. En 2006, le parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch recense 25 réussites et 29 échecs. Pour les années précédentes, les échecs ont de loin dépassé les affaires résolues par la médiation pénale⁹¹. Dans l'arrondissement judiciaire de Luxembourg, 197 affaires ont été soumises à une médiation pénale en 2006, ce qui constitue une légère diminution par rapport à l'année 2005 avec 237 médiations pénales.

Pourtant, la médiation pénale permet non seulement de dégorger les tribunaux, mais aussi de rétablir la paix sociale en donnant une réponse à tout acte délictueux. Une plus grande sensibilisation „aux possibilités et aux limites du processus de médiation“⁹² doit être entreprise. Il convient de faire le bilan de ces quelques années de mise en œuvre de la médiation pénale, pour en apprécier les lacunes et analyser les causes des échecs afin de rendre cet instrument plus efficace. Monsieur le Procureur d'Etat près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg regrette – à juste titre – dans son rapport pour l'année judiciaire 2005/2006 l'exclusion de la médiation pénale en matière de violence domestique.

b. *La suspension du prononcé et le sursis probatoire*

La suspension du prononcé de la condamnation et le sursis probatoire sont deux modalités de mise à l'épreuve du délinquant.

La suspension du prononcé de la condamnation est régie par les articles 621 à 625-4 du Code d'instruction criminelle. Les grandes lignes en sont les suivantes:

Lorsque l'infraction pénale est établie et que le fait ne paraît pas de nature à entraîner une peine d'emprisonnement supérieure à 2 ans, le tribunal peut, de l'accord du prévenu, suspendre le prononcé de la condamnation. Une suspension est exclue si le prévenu a déjà été condamné à une peine de prison

87 Article 24, paragraphe (5) du Code d'instruction criminelle

88 Loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique. Le Conseil d'Etat s'était prononcé contre une telle exclusion: „une victime qui décide de porter plainte peut souhaiter mettre fin à la violence, mais elle ne veut pas nécessairement rompre la relation avec son conjoint. Une approche pénale dure ne contribuerait certainement pas à l'aider.“ (doc. parl. 48017)

89 Doc. parl. 4532⁴

90 Rapport du parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch in Rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 389

91 Rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 132

92 P. Schroeder, La médiation pénale: entre gestion des affaires et justice restaurative, Centre de Médiation asbl p.158

sans sursis. Le tribunal fixe une durée, de 1 à 5 ans, pendant laquelle la suspension peut être révoquée. Il en est ainsi lorsque le prévenu commet, pendant cette durée, une nouvelle infraction et est condamné à une peine criminelle ou à une peine d'emprisonnement de plus de 6 mois sans sursis. Si la peine d'emprisonnement prononcée sans sursis est de 1 mois au moins et 6 mois au plus, la révocation est facultative. En cas de révocation, la peine de la première infraction sera prononcée sans confusion avec la peine prononcée pour la nouvelle infraction, les peines encourues en cas de récidive étant applicables. Les deux peines sont alors cumulées.

La décision ordonnant la suspension du prononcé est inscrite au casier judiciaire, mais ne figure pas dans les casiers No 2 et 3.

Dans l'hypothèse de la suspension du prononcé le tribunal ne condamne donc pas le prévenu. En revanche, lorsqu'il prononce une condamnation assortie du sursis simple ou probatoire⁹³, une peine est certes prononcée à l'encontre du prévenu, mais elle n'est pas exécutée.

Si une peine est assortie d'un sursis, total ou partiel, la condamnation sera considérée comme non avenue si dans les 7 ans, s'il s'agit d'une peine criminelle, 5 ans, s'il s'agit d'une peine correctionnelle, ou 2 ans, s'il s'agit d'une peine de police, de la condamnation, le prévenu n'a pas commis une nouvelle infraction ayant entraîné une peine d'emprisonnement ou une peine plus grave. Le sursis vise l'exécution d'une peine privative de liberté (emprisonnement en matière correctionnelle ou réclusion en matière criminelle) ou l'amende. Il peut également viser l'interdiction de conduire un véhicule sur la voie publique.

Si le prévenu n'a pas encore été condamné antérieurement à une peine d'emprisonnement ou s'il a été condamné à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 1 an, mais assortie du sursis simple, les juges peuvent ordonner le sursis à l'exécution de la peine pendant une durée de 3 à 5 ans, en assortissant ce sursis de conditions particulières. On parle alors de sursis probatoire. Dans ce cas, le condamné doit respecter certaines mesures de surveillance ou d'assistance qui lui auront été imposées par le tribunal. Ainsi doit-il répondre aux convocations du Procureur général d'Etat ou du SCAS, recevoir des visites du SCAS, lui donner des informations sur ses moyens d'existence et justifier des changements d'emploi ou de résidence. Les mesures d'assistance visent à susciter et à appuyer le condamné dans son effort de reclassement social et de réadaptation familiale et professionnelle. Dans des affaires liées aux stupéfiants, les tribunaux assortissent le sursis à une injonction de suivre un traitement thérapeutique. Une aide matérielle peut être fournie au condamné par le SCAS.

D'après les chiffres fournis par le SCAS⁹⁴, les cas de sursis probatoire ont connu une augmentation importante passant de 220 en 2003 à 266 en 2004, 313 en 2005 et 355 en 2006. Les infractions contre l'intégrité de la personne constituent la majorité des affaires ayant donné lieu à un sursis probatoire.

En 2005, 19 mesures ont pris fin avec succès, 10 ont connu un échec ayant entraîné la déchéance ou la révocation du sursis et 29 dossiers (plus qu'un doublement par rapport à 2004) ont été retournés au parquet général lorsque, par exemple, le condamné est parti pour l'étranger, est décédé ou ne répond plus aux convocations. En 2006, le chiffre des échecs a augmenté de 10 à 22 personnes alors que les cas de réussite progressent également, bien qu'en moindre importance, en passant de 19 à 26 cas. 38 affaires ont été retournées au parquet. Au 15 septembre 2006, 269 personnes se trouvaient sous le régime du sursis probatoire.

Le nombre d'agents de probation a été augmenté par les lois des 24 juillet 2001 et 1er juillet 2005. Il faudra cependant veiller à ce que le nombre d'agents de probation soit toujours adapté à la charge de travail qui leur incombe – et qui ne cesse de croître – sans oublier les conditions parfois difficiles qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mission. A cet égard, il faudra tenir compte de l'impact sur cette charge de travail du contrôle judiciaire introduit par la loi du 6 mars 2006.

c. Les travaux d'intérêt général

L'article 22 du Code pénal, introduit par la loi du 13 juin 1994, permet au tribunal, lorsque le délit ne comporte pas une peine d'emprisonnement supérieure à 6 mois, de prononcer en tant que peine principale des travaux d'intérêt général. Dans pareille hypothèse, le condamné doit prêter un certain

⁹³ Le sursis simple, c'est-à-dire sans conditions de mise à l'épreuve, est régi par les articles 626 à 628-3, le sursis probatoire par les articles 629 à 634-1 du Code d'instruction criminelle.

⁹⁴ Voir rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 180 à 183

nombre d'heures de travail, qui ne pourront pas être inférieures à 40 ni supérieures à 240, au profit d'une collectivité publique, d'un établissement public, d'une association ou d'une institution hospitalière ou philanthropique. Ce travail n'est pas rémunéré. Ce travail d'intérêt général peut se cumuler avec la durée légale du travail, lorsque le condamné est salarié, mais les prescriptions légales et réglementaires relatives au travail de nuit, à l'hygiène, à la sécurité, ainsi qu'au travail des femmes et des jeunes travailleurs y sont applicables. Le prévenu peut refuser que le tribunal prononce de tels travaux d'intérêt général à son encontre.

Le règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 a précisé les modalités d'application de ces travaux d'intérêt général. Il s'agit soit de travaux manuels, soit de prestations intellectuelles, mais dans chaque cas de figure adaptés aux aptitudes et capacités naturelles du condamné. Il est tenu compte de l'utilité sociale du travail proposé et des perspectives d'insertion sociale et professionnelle qu'il offre au condamné. La détermination de la nature du travail se fait dans chaque cas individuel par le Procureur général d'Etat en collaboration avec le SCAS.

Pour 2005, le SCAS a recensé 127 nouveaux cas de travaux d'intérêt général, dont 10 ont été retournés au parquet général en raison de difficultés d'exécution. 113 hommes et 14 femmes étaient concernés. Des travaux d'intérêt général ont été prononcés notamment pour des délits contre la propriété (40 cas), des infractions au Code de la route (23 cas), des condamnations pour faux ou escroquerie (16 cas), infraction à la législation des stupéfiants (14 cas) et des délits contre des personnes (13 cas).

On constate également une légère diminution des décisions ayant prononcé des travaux d'intérêt général en 2005 (196) contre 200 en 2004, 207 en 2003 et 214 en 2002. En 2005, le SCAS fut chargé de 23.860 heures de travail d'intérêt général, ce qui représente en moyenne 13,86 personnes par jour. Les capacités d'accueil en équipe du SCAS n'étant que de 10 personnes, 4 ont dû être placés individuellement dans des institutions qui se sont elles-mêmes occupées de l'encadrement.

Pour l'année judiciaire 2004/2005, 69 mineurs s'étaient vus condamner à des travaux d'intérêt général dont 62 garçons et 7 filles. Il s'agit d'une augmentation de 33% par rapport à 2004. L'année judiciaire 2005/2006 a vu ce chiffre augmenter une nouvelle fois de 18,84% pour se situer à 82 condamnations concernant 60 garçons et 22 filles. Les travaux d'intérêt général prononcés par les juridictions de la jeunesse contre des mineurs sont remplis principalement dans des centres intégrés pour personnes âgées, des hôpitaux, auprès de communes (services techniques ou syndicats d'initiative) ou des services forestiers. Les mineurs ayant contrevenu au Code de la route sont obligés d'accomplir leurs travaux d'intérêt général au Centre National de Rééducation Fonctionnelle et de Réadaptation à Hamm. De tels travaux d'intérêt général ne doivent pas être limités aux seuls mineurs. Les majeurs également s'apercevront ainsi des risques qu'ils font encourir à eux-mêmes et aux tiers par la conduite sous l'emprise de l'alcool ou de drogues.

Le SCAS rencontre des difficultés dans la mise en œuvre des travaux d'intérêt général, puisque l'article 22 du Code pénal exige que ces travaux débutent dans les 18 mois suivant le jugement de condamnation, alors qu'il faut, selon le SCAS, un „travail persuasif de longue haleine, incluant une dizaine de rappels, par lettres ou appels téléphoniques, (...) pour arriver, après plusieurs années, au terme de la peine"⁹⁵.

En conclusion, les peines alternatives visent donc non seulement à punir le condamné, mais également à l'amender, à le corriger⁹⁶ pour éviter la récidive. Il ne s'agit pas nécessairement d'une faveur accordée au condamné. Il s'agit d'une véritable peine, qu'il faut prendre au sérieux, tant du côté du condamné que, pour les travaux d'intérêt général, de celui de l'institution qui l'accepte. Il s'agit d'éviter pire, à savoir le prononcé d'une peine d'emprisonnement. Même s'il ne faut pas se confondre en illusions: il ne s'agit pas de la panacée que les condamnés accepteraient allègrement et qui résoudrait tous les problèmes et écarterait tout danger de récidive. Il faut un travail de persuasion pour les inciter à s'engager dans cette voie, ce qui, pour les services compétents, et notamment le SCAS, peut se révéler fort chronophage, mais il faut également insister que l'ordre public n'est pas à la disposition des condamnés et que si ceux-ci ne veulent pas, ou tardent à, satisfaire aux obligations qui ont été prononcées à leur égard, les peines „classiques“ de l'emprisonnement et de l'amende doivent être exécutées.

⁹⁵ Ibid., p. 192

⁹⁶ „Corriger“ est à l'origine du terme „correctionnel“, et la condamnation à effectuer des travaux d'intérêt général est une peine correctionnelle pour le Code pénal.

Les travaux d'intérêt général nécessitent beaucoup d'efforts pour trouver les places nécessaires pour accueillir les personnes condamnées à des travaux d'intérêt général. Le SCAS doit continuer à développer un réseau de partenaires qui se disent prêt à accueillir les personnes condamnées à des travaux d'intérêt général. Ces efforts doivent également être d'ordre financier, dans la mesure où les institutions qui offrent à ces condamnés la chance de s'amender peuvent connaître une certaine désorganisation et des coûts supplémentaires suite à l'engagement, même temporaire, de personnes n'ayant pas immédiatement l'expérience requise pour l'exécution des tâches qu'elles doivent accomplir.

En tout état de cause, il convient de faire régulièrement le bilan de ces mesures alternatives et, le cas échéant, d'en revoir les modalités pratiques ou le champ d'application au vu de leur finalité et des difficultés pratiques qu'elles ont pu susciter.

Chapitre III – L'exécution des peines

La double finalité du droit pénal se rencontre également au stade de l'exécution des peines. Celle-ci a un caractère tout autant répressif que préventif. Ici aussi, la perception par la population du caractère répressif de l'exécution des peines prévaut sur la prévention. Cette approche semble d'ailleurs logique, puisqu'il s'agit d'exécuter une peine, donc une mesure de contrainte matérielle ou physique. L'exécution des peines ne vise pas seulement le fait d'infliger une punition au condamné, mais tend aussi à obtenir son repentir et à prévenir d'autres à imiter son exemple. Le terme „amende“ souligne cette finalité duale: son origine latine „*emendare*“ signifiait „améliorer, rendre meilleur“ et a pris à partir du XII^{ème} siècle sa signification de peine.

Il ne faut donc pas oublier que l'exécution des peines tend à la réhabilitation du condamné et à le réinsérer dans la société, sans quoi le condamné, une fois sa peine exécutée et sans trop d'autres alternatives, tombera facilement dans la récidive qui le mènera à nouveau devant les juridictions pénales. Dans sa résolution du 17 décembre 1998 sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne, le Parlement européen s'est déclaré „préoccupé par le fait que la détention est encore considérée exclusivement comme une sanction et non pas comme un moyen de réadapter et de réhabiliter le prisonnier en vue de sa réinsertion sociale ultérieure“.

Lorsqu'on aborde la question de l'exécution des peines, on songe immédiatement au centre pénitentiaire de Schrassig (CPL). En effet, le CPL ne jouit pas d'une bonne presse, comme d'ailleurs l'ensemble des centres pénitentiaires. Entre évasions – peu nombreuses il faut en convenir⁹⁷ –, surpopulation, drogues, violences, etc. le CPL doit faire face à de nombreux défis, mais dire que rien n'y est entrepris méconnaît la vérité, car une telle affirmation méconnaît la complexité de la situation.

C'est ainsi que la Commission juridique s'est intéressée plus particulièrement aux problèmes suivants:

- 1) la surpopulation carcérale,
- 2) les effectifs du personnel,
- 3) les droits et devoirs des détenus,
- 4) la situation des femmes,
- 5) la situation des détenus malades,
- 6) la sécurité des établissements pénitentiaires, et
- 7) la réinsertion sociale des condamnés.

1) La surpopulation carcérale

Le CPL a une capacité de 597 unités. Il s'agit d'une capacité théorique, puisque certains blocs, comme celui réservé aux femmes ou celui où sont regroupés les demandeurs d'asile, ne sont pas toujours complètement remplis. En outre, des travaux de réfection ou de rénovation, comme par exemple après le feu qui s'est déclaré dans le bloc P2, réduisent davantage le nombre de places à occuper. En gros, le CPL peut accueillir environ 550 détenus.

⁹⁷ Depuis 1984, date de la mise en service du CPL, 7 évasions impliquant 14 détenus ont eu lieu. Jusqu'en février 2007, 26 tentatives d'évasion dont un certain nombre dans les années 1980 ont été enregistrées.

Or, depuis quelques années la population carcérale a explosé, augmentant l'acuité des besoins et les problèmes⁹⁸.

<i>Date</i>	<i>Population carcérale</i>
1984	205
1986	310
1.1.2000	384
1.1.2001	400
1.1.2002	341
1.1.2003	428
1.1.2004	498
1.1.2005	635
1.1.2006	735 (667 au CPL et 68 au CPG)
1.1.2007	741 (666 au CPL et 75 au CPG)
8.3.2007	762 (682 au CPL et 80 au CPG)
5.6.2007	674 (CPL)

En 5 ans, de 2002 à 2007, la population carcérale a plus que doublé, ce qui constitue à proprement parler une véritable explosion à laquelle les autorités n'étaient pas vraiment préparées, mais à laquelle elles ont dû faire face, parfois dans l'urgence.

La situation au CPL est d'autant plus grave qu'il s'agit, comme Madame la délégué du Procureur général d'Etat pour la direction générale des établissements pénitentiaires l'a souligné dans le rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, d'une prison „fourre-tout“ où se côtoient des hommes et des femmes, des majeurs et des mineurs, des condamnés pour toute sorte d'infractions et des personnes en détention provisoire, des demandeurs d'asile en rétention administrative ainsi que des personnes malades.

Cette situation est intenable et rend tant la gestion du CPL que le traitement pénologique des condamnés impossible. La surpopulation carcérale n'est pas sans répercussion sur les conditions de détention et augmente le nombre d'actes de détresse de la part de certains détenus. Les incidents disciplinaires, soit entre détenus soit à l'égard du personnel, augmentent et le travail de réinsertion devient sinon impossible, du moins plus compliqué.

De ce fait, la surpopulation carcérale constitue un problème majeur à l'heure actuelle face auquel un Etat de droit digne de ce nom se doit d'agir. Pour mettre un terme à cette surpopulation, est-ce que la Justice devrait renoncer à condamner des personnes pour les infractions qu'elles ont commises ou, comme ce fut récemment le cas au Royaume-Uni, laisser sortir des condamnés de prison pour faire de la place à d'autres ? Assurément non, car soit l'une soit l'autre alternative ne constitue rien de moins qu'une démission de la Justice.

D'autres solutions ou alternatives existent, que ce soit au niveau des infrastructures ou des modalités d'exécution des peines.

a. Au niveau des infrastructures

Le CPL doit absolument cesser d'être une „prison fourre-tout“.

⁹⁸ Chiffres pour 2000 à 2006: rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005

– Les mineurs

Même s'ils ne sont pas nombreux⁹⁹, les mineurs, même condamnés pour une infraction pénale¹⁰⁰, n'ont pas leur place au CPL.

L'article 37 de la Convention des droits de l'enfant indique à ce sujet que „les Etats parties veillent à ce que: (...) c) tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles“¹⁰¹. Dans sa résolution du 17 décembre 1998 le Parlement européen a préconisé „l'instauration d'un droit pénal constructif et humain pour les jeunes, qui soit basé sur leur responsabilité et leurs aptitudes, prévoie des alternatives à leur incarcération et des mesures visant à combler, autant que possible, des lacunes affectives et éducatives souvent à l'origine des attitudes reprochées.“

La loi du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire ne prévoit pas au CPL une section spécifique pour les mineurs. Mais l'article 329 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires précise que „les mineurs placés dans un établissement de détention à titre de mesure disciplinaire sont soumis à un régime particulier qui fait une large part à l'éducation et qui, dans la mesure du possible, les préserve de l'action nocive d'autres détenus et leur évite l'oisiveté“.

Les mineurs délinquants auraient dû être placés dans l'unité de sécurité de Dreibern prévue par la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat (CSEE). D'après l'article 3 de cette loi, „l'unité de sécurité constitue une section fermée vers l'extérieur. Elle isole les pensionnaires y placés dans un espace limité.“ L'institution d'une telle unité de sécurité avait été saluée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans son rapport suite à une visite au Luxembourg en 1997¹⁰². Dans son rapport sur sa visite au Luxembourg des 2 et 3 février 2004, le commissaire aux droits de l'homme, Monsieur Alvaro Gil-Robles, avait invité le gouvernement „à entreprendre de façon extrêmement prioritaire la construction d'un bâtiment spécialement destiné aux jeunes détenus afin de les garder séparés de l'établissement pénitentiaire qui ne peut être considéré comme un environnement adapté pour les mineurs“¹⁰³.

Après une dizaine d'années de tergiversations et de va-et-vient entre autorités nationales et locales, le dossier de l'extension du CSEE de Dreibern, où sera construite l'unité de sécurité, a enfin (!) été débloqué. La Commission juridique en prend acte avec satisfaction. Elle insiste que cette unité de sécurité ait un caractère mixte: il serait inimaginable que seuls des mineurs d'un seul sexe puissent être accueillis dans l'unité de sécurité du CSEE.

L'unité de sécurité doit être conçue de telle sorte que les mineurs qui y sont placés ne soient pas en contact avec les autres mineurs qui sont accueillis au CSEE. Ces derniers doivent en effet bénéficier de mesures de soutien et d'assistance au sein, mais aussi en dehors du CSEE. L'analyse de ces mesures et leur adéquation par rapport aux besoins de ces mineurs dépasse cependant le cadre du présent rapport.

Mais jusqu'à la construction de cette unité de sécurité, qui, on l'espère, commencera rapidement, les mineurs restent au CPL. De 2003 à 2006, les mineurs avaient été placés au bloc C. Dans la mesure où ce bloc était sous-occupé et en vue de parer au plus urgent compte tenu de la surpopulation carcérale, les mineurs ont été transférés en janvier 2006 au bloc F (celui des femmes) où ils sont séparés des femmes.

Même si la présence de mineurs au CPL n'est que provisoire en attendant l'unité de sécurité au CSEE, tout doit être mis en œuvre pour séparer les mineurs des adultes et pour rendre conforme leur présence au CPL aux prescriptions de l'article 329 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires et de l'article 37 de la

99 Une demi-douzaine en moyenne, et trois au 13 mars 2007

100 Pour tenir compte de l'absence de faculté de discernement dans le chef des mineurs, la législation sur la protection de la jeunesse fait référence non à des peines, mais à des mesures de protection.

101 Approuvée par le Luxembourg par une loi du 20 décembre 1993

102 Doc. parl. 5162⁸, p. 4

103 CommDH(2004)11, p. 7

convention des droits de l'enfant. On ne saurait en effet arguer du prochain début de la construction de l'unité de sécurité pour ne pas essayer tant faire se peut d'améliorer leur situation.

– Les étrangers en rétention administrative

Tout comme les mineurs, les étrangers en rétention administrative doivent être accueillis dans une structure autre que le CPL et qui rencontre tant leurs besoins spécifiques que leur situation juridique particulière. A l'heure actuelle, ils se trouvent au CPL dans une section spéciale instituée par règlement grand-ducal du 20 septembre 2002. Le commissaire aux droits de l'homme, Monsieur Alvaro Gil-Robles, avait déjà souligné les faiblesses de ce système: contacts avec des détenus surtout dans la section destinée aux femmes, pratiquement aucune activité, inadaptation des locaux, promenades extérieures limitées, peu d'activités sportives, restrictions aux visites et nombre de places disponibles¹⁰⁴.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement a déposé un projet de loi 5654 en date du 19 décembre 2006, dans lequel est prévue la construction d'un centre de rétention sur la commune de Sandweiler afin de recevoir les personnes déboutées conformément à l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant notamment l'entrée et le séjour des étrangers et de l'article 10 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

„Ainsi le transfert du Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière créé par règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 comme section spéciale du CPL, ayant abrité jusqu'à l'incident de fin février 2006 quelque 50 à 60 personnes, vers une structure en dehors de l'enceinte du CPL, pourrait aider à résoudre, du moins en partie, le problème de la surpopulation du CPL“¹⁰⁵.

Outre la question de la surpopulation, il convient de relever, à l'instar d'un arrêt de la Cour administrative du 16 mars 2006, que la présence de personnes en rétention administrative est „loin d'être idéal(e)“. Même si les conditions de rétention au CPL se sont améliorées, la principale critique adressée au système actuel par nombre d'associations au Luxembourg, le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou la commission européenne contre le racisme et l'intolérance demeure: les demandeurs d'asile déboutés et les étrangers sans papier de séjour, ne doivent pas être enfermés dans le même centre que les détenus de droit commun¹⁰⁶. C'est la raison pour laquelle la construction du centre de rétention est devenue indispensable.

– Les prévenus

Sous cette qualification, il convient de classer non seulement les personnes en détention préventive proprement dite, c'est-à-dire celles visées par une instruction pénale en cours ou en attente de jugement, mais également les personnes qui ont été condamnées en première instance, mais dont la condamnation n'est pas encore devenue définitive, soit parce que le délai d'appel n'a pas expiré soit parce qu'elles ont relevé appel et que la Cour d'appel n'a pas encore toisé leur affaire.

Le nombre de prévenus est très élevé par rapport à l'ensemble de la population carcérale. Sur les 667 détenus au CPL le 1er janvier 2006, 329 étaient des détenus condamnés, alors que 352 étaient en détention préventive. Au 1er janvier 2007, sur 666 personnes au CPL, 329 étaient en détention préventive. Au 5 juin 2007, il y avait 317 prévenus et 323 personnes définitivement condamnées. Près de la moitié des détenus n'a pas encore été condamnée. En France, ce pourcentage est de 36,1%¹⁰⁷.

D'après l'article 10 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires, „les prévenus sont séparés, dans la mesure du possible, des condamnés. En toute hypothèse les prévenus ne doivent pas être mis contre leur gré au contact avec des détenus condamnés“. L'article 138 de ce règlement grand-ducal prévoit que „le régime [de détention] des prévenus et celui des mineurs sont distincts de celui des condamnés“.

Les prévenus sont présumés innocents. Le fait d'indiquer que les prévenus sont des condamnés „en puissance“ peut être éventuellement confirmé par les statistiques, mais fait fi de la présomption d'innocence à laquelle ils ont droit et qui constitue un des fondements inaltérables de notre Etat de droit.

104 CommDH(2004)11, p.10-11

105 Doc. parl. 5654, exposé des motifs, p. 6

106 Voir J. Hansen, Sur le fil du rasoir, Lëtzebuurger Land, 26 janvier 2007; Lëtzebuurger Journal du 19 janvier 2007, p. 3

107 Nouvel Observateur du 10 décembre 2006

Il n'empêche qu'il serait bien mieux tenu compte de la situation particulière des prévenus s'ils étaient matériellement séparés des condamnés. Le CPL, comme tout milieu carcéral, ne doit pas devenir une école du crime où les prévenus apprennent comment „mieux“ réaliser des crimes et délits. Or il n'est pas toujours aisé d'opérer une telle séparation en raison du nombre de personnes – condamnés, prévenus et autres – à gérer sur un espace exigüe tel que le CPL.

Monsieur le Ministre de la Justice a annoncé l'intention du gouvernement de construire un établissement pénitentiaire spécialement pour les prévenus. Le 9 mai 2007, il a exposé à la Commission juridique les critères d'après lesquels la nouvelle maison d'arrêt, prévue pour 400 à 500 détenus devra être conçue.

Le problème majeur que rencontrera l'Etat dans la construction de cette maison d'arrêt sera de trouver un terrain suffisamment important, de 10 à 15 hectares, et situé à proximité des voies de transport afin de faciliter le transport des détenus vers les juridictions d'instruction ou de jugement à Luxembourg ou à Diekirch¹⁰⁸. On pourrait même envisager qu'au lieu de transporter les détenus vers les tribunaux de Luxembourg ou de Diekirch en vue de leur interrogatoire par un juge d'instruction, ce soient les juges d'instruction qui se déplacent vers la maison d'arrêt. Cette manière de procéder semble plus efficace, notamment lorsqu'un nombre important de détenus est concerné.

La Commission juridique soutient cette initiative gouvernementale et en appelle au sens de l'intérêt national de tous les responsables pour que la construction de cette maison d'arrêt puisse être concrétisée dans des délais raisonnables.

b. Au niveau de l'exécution des peines

Outre les recours aux libérations conditionnelles (121 en 2005 et en 2006), le régime de semi-liberté (40 en 2005 et 50 en 2006), les mesures de probation (sursis probatoire, suspension du prononcé) et le contrôle judiciaire institué par la loi du 6 mars 2006, deux mesures peuvent contribuer à lutter contre la surpopulation en milieu carcéral. Il s'agit du placement sous surveillance électronique et du transfèrement vers l'étranger des personnes condamnées et détenues au Luxembourg.

– Le placement sous surveillance électronique: le bracelet électronique

Le 7 novembre 2006, Monsieur le Ministre de la Justice a présenté l'introduction du bracelet électronique comme alternative à l'exécution d'une peine en milieu fermé (CPL) ou ouvert (CPG). Le détenu est muni d'un tel bracelet électronique, soit au pied soit au poignet et se trouve, par le biais d'un dispositif installé à son domicile en contact, avec une centrale au CPL. Des règles de sortie de ce domicile sont prévues, notamment pour aller au travail ou suivre une formation. Une violation de ces règles fait retentir une alarme au CPL et le SCAS est immédiatement alerté. Le bracelet électronique n'est pas muni d'un système de localisation par GPS, comme certains pays l'ont déjà adopté: le CPL ne peut pas suivre tous les déplacements du détenu.

Pendant une phase pilote, qui devrait durer jusqu'en 2008, une quarantaine de détenus volontaires profiteront de cette initiative qui pourrait, le cas échéant, être aussi appliquée aux prévenus, à condition de modifier la législation actuelle.

Cinq conditions doivent être remplies pour être en mesure d'exécuter sa peine par le biais du bracelet électronique: la peine de prison doit être inférieure à une année, le bénéficiaire doit être considéré comme „inoffensif pour la sécurité de la société“¹⁰⁹, il doit être volontaire, il doit résider au Luxembourg et être pris en charge par des membres de sa famille et, enfin, il doit avoir un emploi ou suivre une formation.

Il appartient au délégué du Procureur général d'Etat en charge de l'exécution des peines de décider, sur avis du SCAS, si un détenu remplit ces quatre conditions. Vu le nombre important de détenus qui ne résident pas sur le territoire luxembourgeois, les personnes pouvant bénéficier du bracelet électronique ne seront pas légion. Mais, d'un autre côté, il faut bien convenir qu'il est impossible d'assurer le contrôle d'un détenu muni d'un bracelet électronique luxembourgeois lorsque ce détenu réside à l'étranger.

¹⁰⁸ Environ 90% des détenus relèvent de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg

¹⁰⁹ Par exemple, un détenu condamné pour une infraction sexuelle ne remplit pas cette condition

– Le transfèrement vers l'étranger des personnes condamnées
et détenues au Luxembourg

Par la loi du 31 juillet 1987, le Luxembourg a approuvé la Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées et réglant le transfèrement des personnes condamnées et détenues à l'étranger. Par ce biais, les ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont été condamnés par une juridiction répressive d'un autre Etat partie à cette convention peuvent exécuter leur peine dans leur Etat d'origine.

„Le rapatriement des détenus étrangers vers leur pays d'origine répond à des considérations humanitaires tenant aux habitudes de vie, aux conditions géographiques, à la proximité du milieu familial. Il facilite par ailleurs le reclassement du condamné qui paraît mieux assuré dans le pays d'origine où se situent sa résidence habituelle et sa famille“¹¹⁰.

Cependant le transfèrement était soumis à certaines conditions qui en réduisaient l'attrait pour le Luxembourg. Parmi ces conditions figurait le consentement de la personne condamnée. En d'autres termes, le condamné devait consentir à son transfèrement. Seuls quelques rares condamnés étrangers ont voulu bénéficier du transfèrement vers leur pays dont ils étaient ressortissants. Un protocole additionnel du 18 décembre 1997, qui prévoit certains cas dans lesquels un transfèrement ne requiert pas le consentement de la personne condamnée, n'a pas encore été ratifié par la totalité des Etats membres.

Le 15 février 2007, le conseil JAI a approuvé une orientation générale sur un projet de décision-cadre „concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne“.

Selon cet accord, le transfèrement de personnes condamnées vers un autre Etat membre de l'Union européenne aux fins de l'exécution de la peine prononcée pourra avoir lieu même si le condamné n'y a pas consenti.

La Pologne s'est vue octroyer un régime transitoire de 5 ans, pendant lequel le consentement de la personne condamnée sera toujours exigé. Aucun de ces instruments ne comporte d'obligation de principe de prise en charge des personnes condamnées aux fins de l'exécution de la peine.

Selon le communiqué de presse rédigé à l'issue de la réunion du Conseil JAI du 15 février 2007, „l'exécution de la condamnation dans l'Etat d'exécution renforce les chances de réinsertion sociale de la personne condamnée en lui donnant la possibilité de conserver ses liens familiaux, linguistiques, culturels et autres“.

La décision-cadre, qui fait l'objet de quelques réserves parlementaires, doit encore suivre le processus d'adoption formelle.

L'importance de cette décision-cadre, une fois adoptée, pour le Luxembourg et plus particulièrement pour le CPL, est indéniable compte tenu du nombre de personnes qui y sont détenues sans avoir leur résidence au Luxembourg.

A la date du 5 juin 2007, la répartition des détenus selon la nationalité ou résidence était la suivante:

résidents au Luxembourg	400
non-résidents	274
total	674

Parmi les non-résidents, 112 détenus résidaient dans un Etat membre de l'Union européenne.

Ces chiffres renseignent l'ensemble des personnes détenues au CPL, donc y compris les prévenus.

Le transfèrement des condamnés sans leur consentement dans leur pays d'origine ne concernera certes pas l'ensemble des étrangers détenus au CPL:

- il ne concernera pas les étrangers qui résident dans un Etat qui n'est pas membre de l'Union européenne. Des accords spécifiques avec ces pays peuvent cependant être envisagés, mais vu la difficulté rencontrée dans l'élaboration d'accords de réadmission de demandeurs d'asile déboutés,

¹¹⁰ Doc. parl. 3044, exposé des motifs, p. 3

on peut à juste titre douter que de tels accords de transfèrement puissent se concrétiser dans un futur proche; et

- il ne concernera pas les prévenus.

Malgré ces limitations, cette disposition constituera une mesure permettant de lutter efficacement contre la surpopulation au CPL et les problèmes qui y sont liés. En tenant compte des chiffres des détenus au 1er septembre 2005¹¹¹, *tempore non suspecto*, à peu près 80 détenus condamnés sur 370 auraient pu être transférés vers leur pays d'origine.

Conclusion: Toutes ces mesures ne sauraient être considérées individuellement, mais forment un ensemble pour mettre en place une infrastructure pénitentiaire adaptée et ainsi contribuer à une exécution des peines axée non seulement sur la punition, mais aussi sur la réinsertion sociale. La lutte contre la surpopulation ne doit en effet pas être considérée comme ayant pour seul et unique but „de faire de la place“ pour d'éventuels futurs arrivants. Elle s'inscrit également dans la finalité de la réinsertion sociale des condamnés et du maintien du lien social, même en prison.

La ventilation pourra se faire selon les lignes directrices suivantes:

- les condamnés au CPL et au centre pénitentiaire de Givenich (qui se verrait attribuer un caractère mixte);
- les détenus à la maison d'arrêt;
- les mineurs au CSSE; et
- les personnes en rétention administrative au centre de rétention.

2) Les effectifs

Les finalités de punition et de réinsertion sociale doivent être poursuivies par notre système carcéral.

Outre le personnel administratif, dont le nombre et la formation doivent être adaptés aux spécificités du milieu carcéral, la Commission juridique entend consacrer quelques développements aux gardiens et au personnel médico-social.

– Les gardiens

Au 1er janvier 2002, le CPL comprenait 214 gardiens. En début d'année, 34 nouveaux gardiens ont été assermentés. Avec un recrutement de 10 nouveaux gardiens prévu en juin 2007, l'effectif du personnel de garde s'élèvera à 284 personnes. Selon le président de l'association des gardiens, ce chiffre suffira à assurer la sécurité et l'ordre au CPL¹¹².

Il n'empêche que l'augmentation constante des personnes détenues au CPL entraîne un besoin croissant de gardiens. Dans la mesure où le travail au sein du CPL n'est pas des plus faciles¹¹³, ce qui n'est pas sans répercussion sur le taux de congé maladie assez élevé, un effort particulier de recrutement doit être maintenu.

Ceci est d'autant plus important lorsque la maison d'arrêt sera construite. Une répartition des gardiens sur deux sites, avec les inconvénients que cela entraîne, exigera une politique de planification poussée en vue du recrutement du personnel de garde en nombre suffisant.

Dans la mesure où le métier de gardien de prison n'a pas toujours bonne réputation au sein de la population, parce qu'il y règne une mauvaise idée du travail de gardien, un effort particulier de sensibilisation aux différentes facettes de ce métier doit être entrepris.

Si, en principe, le recrutement des gardiens s'opère par le biais de l'armée, les besoins en gardiens supplémentaires devront être comblés en recrutant davantage en dehors de cette filière „traditionnelle“. Ainsi, une plus grande flexibilité sera introduite dans le recrutement dans ce corps.

Comme les tâches de gardien ne se résument plus à accompagner les condamnés ou détenus d'un endroit vers un autre, une formation initiale adéquate est obligatoire. Cette formation pourra utilement

111 Rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2005, p. 256

112 Wort online du 19 février 2007 (www.wort.lu/articles/pf_5778371.html)

113 Cette remarque vaut d'ailleurs pour toutes les catégories de personnes qui y travaillent.

se faire dans le cadre d'une „école“ comprenant un enseignement de toutes les disciplines dont un gardien a besoin pour son travail quotidien. La pluridisciplinarité de l'enseignement y prodigué, allant des épreuves sportives aux connaissances en droit et en psychologie, sera mieux assurée dans le cadre d'une „école“, à l'instar de ce qui se fait pour la police grand-ducale. De même, le contact des gardiens en stage avec l'ensemble des professionnels qui se trouvent au CPL leur permettra d'avoir une vue d'ensemble du fonctionnement de l'administration pénitentiaire.

L'échange de l'expérience et du savoir-faire entre gardiens est très important et ne pourra jamais être remplacé par une formation initiale. La transmission du savoir entre gardiens doit donc être encouragée.

La formation continue ne doit pas non plus être délaissée. Des efforts importants ont été accomplis ces dernières années en offrant aux gardiens une mise à niveau dans des matières, telles que les gestes de premier secours, la rédaction de rapports administratifs, des cours de langue, l'appui à la réinsertion sociale des condamnés ou les relations avec des drogués. Cette formation continue, qui doit être encouragée, soutenue et suivie de près, pourra le cas échéant également être dispensée dans le cadre de l'„école“ précitée.

Plus la formation, initiale et continue, est adaptée et plus l'échange du savoir-faire entre gardiens est développé, moins grande sera la vulnérabilité des nouveaux gardiens face aux contraintes qu'ils devront quotidiennement affronter.

Mais il n'en demeure pas moins vrai que, vu les difficiles conditions de travail au sein du CPL, les personnes qui y travaillent et plus particulièrement les gardiens, doivent être encadrées psychologiquement. Un suivi psychologique externe au CPL ou à la fonction publique est déjà possible. L'environnement carcéral constitue sans nul doute un facteur de stress non négligeable. Un suivi régulier devra être assuré en la matière pour que les gardiens puissent remplir leur mission dans les meilleures conditions possibles.

Dans le même ordre d'idée, une mobilité intra-service, à l'heure actuelle très réduite, voire même au sein de la Fonction Publique, doit être développée. Une telle mobilité pourra mieux se développer avec la mise en service de la maison d'arrêt.

Finalement, il faut revaloriser la profession de gardien de prison. Ceux-ci peuvent se sentir ignorés sinon méprisés par la société. „La nécessaire revalorisation du métier de surveillant (...) passe sans aucun doute par une redéfinition de son rôle et un rééquilibrage entre sa mission de sécurité et sa mission de réinsertion au profit de cette dernière“¹¹⁴.

Les gardiens devront être impliqués, non seulement dans les études d'amélioration de la sécurité au CPL, mais aussi dans le transport des détenus et avant tout dans le suivi de réinsertion des détenus. Ils doivent avoir leur mot à dire lorsqu'il s'agit d'apprécier le comportement et les efforts de réinsertion sociale accomplis par les détenus. Les gardiens ne sont plus des „porte-clés“, ils font partie intégrante du mécanisme de l'exécution des peines.

– Le personnel médico-social

Le CPL comprend 10 éducateurs gradués, 5 à 10 enseignants, 1 psychothérapeute, 3 psychiatres et une dizaine d'infirmiers psychiatriques.

Des contacts ont en outre été établis avec des établissements hospitaliers. La convention conclue en 2007 avec le Centre Hospitalier de Luxembourg prévoit la mise à disposition d'un généraliste (présent tous les jours), de 2 psychiatres à plein temps et d'un psychiatre présent à mi-temps, d'un psychologue, d'un ergothérapeute, d'un pharmacien et de 8 infirmiers, dont un à mi-temps.

La question de l'adaptation des effectifs du personnel médico-social est particulièrement importante non seulement compte tenu de la dangerosité de nombre de condamnés qu'au regard de la finalité de la réinsertion sociale des condamnés. Ce dernier objectif, d'une importance notable dans le cadre de l'exécution des peines, ne peut se réaliser que si un accompagnement social est prévu et institutionnalisé au sein du CPL et même après la sortie de prison. La réinsertion sociale ne se termine pas aux portes du CPL et doit continuer par après par un accompagnement spécial. Cette question cruciale, sur laquelle

¹¹⁴ Conseil économique et social français, Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France, adopté lors de la séance des 21 et 22 février 2006, www.ladocumentationfrancaise.fr, p. II-115

la Commission juridique reviendra par la suite¹¹⁵, exige un personnel en nombre et qualification suffisants.

Un autre problème qui se pose au CPL en ce qui concerne le personnel médico-social est celui de la barrière linguistique. De plus en plus de personnes détenues au CPL, qu'elles résident au Luxembourg ou à l'étranger, ont des difficultés à communiquer avec le personnel au CPL.

Au 1er janvier 2006 pour les condamnés et au 1er septembre 2006 pour les personnes en détention préventive, les nationalités se répartissaient comme suit¹¹⁶:

<i>Nationalité</i>	<i>Nombre de personnes condamnées (au 1er janvier 2006)</i>	<i>Nombre de personnes en détention préventive (au 1er septembre 2006)</i>
luxembourgeoise	123	138
allemande	3	4
belge	12	13
néerlandaise	2	2
espagnole	0	1
portugaise	50	61
française	15	29
italienne	10	12
autres pays européens	38	61
pays africains	69	87
pays asiatiques	11	1
pays américains	6	7

Au 13 mars 2007, quelque 66 nationalités étaient présentes au sein du CPL.

Dans son rapport du 8 juillet 2004, Monsieur Alvaro Gil-Roblès, commissaire aux droits de l'homme, avait constaté que „des postes d'éducateurs ne sont pas occupés par manque de candidats luxembourgeois, ces postes étant soumis à une clause spécifique de nationalité. De ce fait, une ouverture de ces postes à des non-Luxembourgeois pourrait être étudiée et ce, d'autant plus que les étrangers présentent une proportion importante de la population carcérale. J'invite donc le Luxembourg à poursuivre ses réformes en mettant en adéquation le nombre de surveillants avec les besoins réels du CPL et en permettant l'accès de certaines professions à des non-Luxembourgeois“.

Aux yeux de la Commission juridique, si les postes de gardien participent à l'exercice d'un pouvoir lié à la souveraineté étatique, donc doivent être réservés à ceux qui disposent de la nationalité luxembourgeoise, la situation du personnel socio-médical est toute autre. En effet ce personnel ne se voit confier aucune prérogative de puissance publique, même si leur métier s'exerce au sein d'un établissement chargé de l'exécution des peines. Leur situation est donc différente de celle des gardiens.

Il s'y ajoute, comme l'a constaté le commissaire aux droits de l'homme en 2004, que les besoins des personnes détenues à un titre ou à un autre au sein d'un établissement pénitentiaire luxembourgeois seraient mieux appréhendés par un personnel avec qui une majorité d'entre eux peuvent communiquer sans être soumis à des barrières linguistiques infranchissables.

C'est pour cela que le recrutement du personnel médico-social employé dans les établissements pénitentiaires luxembourgeois ne doit pas être contrarié par la clause de nationalité.

115 Voir chapitre III, section 8

116 Chiffres tirés du rapport d'activités du ministère de la Justice pour l'année 2006

3) Droits et devoirs des détenus¹¹⁷

Même en milieu carcéral, un détenu reste un citoyen, un membre de la société. Il a des droits et des obligations, qui peuvent certes être soumis à des contraintes inhérentes à la condamnation¹¹⁸ ou à l'exécution de la peine¹¹⁹. Mais le détenu continue d'être un sujet de droit. La période de détention n'est ni une exclusion de la société, ni un bannissement. „La punition, la privation de liberté ne peut faire du prisonnier un rebut humain, le prisonnier reste un sujet de droit“¹²⁰. Sans cette conception, point de réinsertion possible: „on ne peut réinsérer une personne privée de liberté qu'en la traitant comme citoyen“¹²¹.

Faisant partie intégrante de l'Etat de droit et ne constituant pas une „extraterritorialité“¹²², les établissements pénitentiaires doivent reconnaître le prisonnier comme un sujet de droit. Inversement ils doivent se voir reconnaître la considération du rôle qu'ils exercent comme rouage indispensable de l'Etat de droit. A l'instar de la loi française du 22 juin 1987, il faudra également utiliser au Luxembourg la notion de „service public pénitentiaire“. Il s'agit en effet d'un véritable service rendu à l'intérêt général. La mission confiée aux établissements pénitentiaires va au-delà de l'encadrement de l'exécution de la peine, mais comprend aussi la préparation à la réinsertion sociale et professionnelle du détenu¹²³.

Cette reconnaissance, d'une part, des prisonniers comme des citoyens et, d'autre part, du service public rendu par les établissements pénitentiaires, doit nécessairement conduire à la consécration du véritable droit de la prison au Luxembourg. Ce droit de la prison doit constituer le fondement du Code pénitentiaire qui a été annoncé dans le programme gouvernemental du présent gouvernement.

Allant au-delà des prescriptions du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires, le droit de la prison fixe, dans un texte contraignant, les règles qui régissent la vie au sein de la société carcérale, que ce soit entre les détenus et le service public pénitentiaire et entre détenus.

Ces règles font actuellement défaut. Les détenus doivent se voir reconnaître des droits, comme tout autre citoyen ainsi que des obligations. En d'autres termes, il faut que la condition juridique du détenu soit précisée.

Il est évident que ces droits et obligations doivent être adaptés au milieu carcéral. En effet, la société carcérale reste une société fermée ayant des contraintes différentes que la société ouverte. „Les dispositifs légaux régulant les comportements à l'extérieur ne peuvent recevoir une traduction opératoire en milieu carcéral“¹²⁴. La société carcérale nécessite des mesures attentatoires à la liberté individuelle qui ne peuvent se comparer avec celles applicables à la société ouverte: „il apparaît inévitable que l'application de la notion pénitentiaire (de sécurité) entraîne des mesures plus rigoureuses et plus attentatoires aux libertés“¹²⁵.

Mais il ne s'agit là pas d'un obstacle dirimant pour l'élaboration d'un droit de la prison ou de la condition juridique du détenu. La jurisprudence de la CEDH ainsi que des normes internationales, dont certaines, n'ont certes pas de valeur contraignante, comme les „règles minima pour le traitement des détenus“ des Nations Unies ou la recommandation R(2006)2 du Conseil de l'Europe du 11 janvier 2006 sur les règles pénitentiaires européennes, peuvent servir de référence lors de l'élaboration du droit de la prison en général et de la condition juridique du détenu en particulier.

Dans le cadre de l'élaboration de la condition juridique du détenu, les points suivants doivent être élaborés:

117 Par détenu, la Commission juridique englobe tant les personnes en détention préventive que les personnes condamnées.

118 Comme, par exemple, la privation de certains droits civils et politiques ou l'interdiction d'exercer certaines professions (voir articles 7 et 14 du Code pénal)

119 Notamment la liberté d'aller et de venir

120 P. Thibaud, Revue Esprit, novembre 1979, cité in Rapport du Premier Président de la Cour de cassation française, Monsieur Canivet, à Madame le Garde des Sceaux sur l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires „Rapport Canivet“, juillet 1999, p. 6, note infrapaginale 14, www.ladocumentationfrancaise.fr

121 Rapport Canivet, p. 6-7

122 Ibid., p. 10

123 Voir chapitre III, section 7)

124 Rapport Canivet, p. 40

125 E. Pechillon, Sécurité et droit du service public pénitentiaire, LGDJ 1988, p. 37

- reconnaître le caractère de service public des établissements pénitentiaires;
- consacrer les principes généraux de la détention: respect des droits fondamentaux du détenu et plus particulièrement sa dignité humaine et l'absence de discrimination;
- affirmer le but de la détention: contribuer à la réinsertion sociale, assurer la coopération du service pénitentiaire avec les services sociaux, pendant et après la détention;
- fixer les conditions générales de la détention: règles applicables lors de l'admission; répartition et locaux de détention;
- établir les conditions de détention pour les femmes, les mineurs, les personnes malades;
- déterminer le statut du détenu: règles d'hygiène, accès aux soins, respect de la vie privée et familiale, accès au droit, régime pénitentiaire (personnes condamnées et personnes en détention préventive), recours au Médiateur, accès aux programmes d'éducation et de formation, accès au travail (y compris les régimes de sécurité sociale);
- assurer la sécurité au sein des établissements pénitentiaires: règles de discipline, sanctions et recours, fouilles des locaux, fouilles corporelles;
- maintenir un haut niveau dans la gestion des établissements pénitentiaires: recrutement et formation du personnel, sensibilisation du public au fonctionnement des services pénitentiaires, règles de gestion des établissements pénitentiaires.

„Le domicile apparaît (...) comme un attribut de la personnalité“¹²⁶. Des détenus ont été radiés d'office du registre de la population de la commune de leur domicile à la suite de leur incarcération. Ainsi à sa libération le détenu lorsqu'il a été libéré a dû s'inscrire à nouveau dans une commune en vue de l'obtention d'aides sociales ou de la délivrance de papiers d'identité. Par suite d'une telle radiation il a pu arriver qu'un huissier de Justice ne puisse plus signifier au détenu incarcéré des actes juridiques, comme des assignations pour un litige civil ou commercial, avec partant le risque d'une condamnation par défaut. Afin d'éviter ces inconvénients et désagréments, il faut que la radiation du registre de la population dans la commune de résidence soit accompagnée d'une inscription dans la commune du lieu du centre pénitentiaire où est incarcéré le détenu concerné.

S'il n'entre pas dans le cadre du présent rapport de présenter un futur Code pénitentiaire, la Commission juridique veut cependant approfondir ici plus particulièrement les deux points suivants:

- le contrôle des établissements pénitentiaires

En vertu de l'article 19 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires, „la direction générale et la surveillance des établissements pénitentiaires sont exercées par le Procureur général d'Etat“, qui peut déléguer l'exercice de ces fonctions à un magistrat du parquet général ou de l'un des parquets.

Se pose cependant la question s'il ne faut pas instaurer un contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

Un tel contrôle extérieur existe déjà dans une certaine mesure, soit au niveau international, par le biais notamment du Comité pour la Prévention de la Torture (CPT)¹²⁷ et par le commissaire aux droits de l'homme, soit au niveau national, par le Médiateur. La Commission juridique tient à saluer l'initiative récente du Médiateur et de la direction du CPL de permettre au Médiateur d'avoir accès au CPL et pouvoir ainsi rencontrer les détenus, qui, rappelons-le, restent des citoyens.

Par une loi du 31 juillet 1987, le Luxembourg a approuvé la Convention des Nations Unies contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le 13 janvier 2005, le Luxembourg a signé le protocole facultatif se rapportant à cette convention adopté par l'assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 2002.

Ce protocole additionnel oblige les Etats qui y sont parties de mettre sur place dans l'année de la ratification „un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention indépendants en vue de prévenir la torture à l'échelon national“¹²⁸. Ces mécanismes nationaux doivent „examiner régulièrement la

126 B. Petit, Jurisclasseur civil, Articles 102 à 111, Fasc. 10, p. 3

127 Dont la base légale se trouve dans la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, du 26 novembre 1987. Cette convention a été approuvée au Luxembourg par une loi du 22 juin 1988.

128 Article 17 du protocole facultatif

situation des personnes privées de liberté (...) en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹²⁹.

A noter que tant les règles de la convention des Nations Unies que les règles pénitentiaires européennes¹³⁰ prévoient également l'instauration d'un contrôle externe indépendant en vue de contrôler les conditions de détention. Un certain nombre de pays européens ont déjà instauré, sous des modalités et des formes diverses, un contrôle externe des établissements pénitentiaires¹³¹.

En ratifiant le protocole facultatif précité, le Luxembourg s'engage à instaurer un contrôle externe indépendant des établissements pénitentiaires. Encore faut-il en déterminer la composition et surtout les pouvoirs. On pourrait songer à confier cette mission au Médiateur qui est déjà en contact avec les détenus ou à une commission spéciale dont pourraient faire partie le Médiateur et des personnalités choisies pour leur indépendance et leur connaissance de la matière.

– l'exercice du droit de vote

Les détenus restent des citoyens même si certaines de leurs libertés doivent être aménagées pour tenir compte de leur détention.

Le droit de vote étant, du moins pour ceux des détenus possédant la nationalité luxembourgeoise, une obligation¹³², l'exercice de ce droit fondamental dans une démocratie doit être assuré, même dans un établissement pénitentiaire. En France, la commission nationale consultative des droits de l'homme a considéré que „tout ce qui favorise l'effectivité du droit de vote au sein de la population carcérale contribue à renforcer l'intérêt des détenus pour l'exercice de la citoyenneté et celui des élus pour les questions pénitentiaires.“¹³³. Cette constatation vaut pour les élections nationales, locales et européennes. Or, d'après les constatations effectuées par la Commission juridique, l'effectivité du droit de vote ne serait pas toujours assurée, alors que les moyens ne manquent pas, comme le vote par correspondance.

4) *La situation des femmes*

Les femmes doivent être détenues séparément des hommes, ce qui est actuellement le cas.

Mais, lors de leur détention en milieu carcéral, elles ne doivent pas faire l'objet de discriminations. En d'autres termes, les possibilités offertes aux détenus masculins doivent également l'être aux femmes.

Il en va ainsi des offres de travail, même si la nature du travail n'est pas forcément identique.

La Commission juridique aimerait cependant insister sur une discrimination flagrante frappant les femmes en milieu carcéral. Dans le rapport du ministère de la Justice pour l'année 2004 et dans une lettre adressée à la Commission juridique le 6 janvier 2006, Madame la déléguée du Procureur général d'Etat pour la direction générale des établissements pénitentiaires avait déploré l'absence d'un établissement à régime semi-ouvert pour les femmes. A ses yeux, „à l'heure actuelle, les femmes sont amenées à purger des courtes peines dans le milieu fermé du CPL et sont soumises à un régime plus strict pendant toute la durée de la détention, sans avoir la possibilité d'évoluer en milieu semi-ouvert. Il s'agit de remédier à cette situation de discrimination.“

La Commission juridique partage entièrement cette constatation. Il peut certes exister des difficultés matérielles dans l'organisation de la présence de femmes au sein du CPG. Cependant ces difficultés, et même si le nombre de femmes qui peuvent être concernées par un régime semi-ouvert est fort limité, ne sont pas insurmontables. Ce qui compte en effet c'est que les femmes puissent avoir accès, dans les mêmes conditions que les détenus de sexe masculin, à un régime semi-ouvert. Du fait qu'il permet un passage d'un milieu fermé vers la réintégration dans la société, il est primordial que les détenues puissent également bénéficier d'un régime semi-ouvert ou d'un régime similaire et que la situation discriminatoire qui prévaut actuellement trouve une solution rapide.

129 Article 19 du protocole facultatif

130 Voir règle 55 des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus et règle 93 des règles pénitentiaires européennes

131 Pour une description: voir rapport Canivet, p. 141 à 176

132 Bien entendu si les autres conditions de la loi électorale sont remplies

133 Etude sur les droits de l'homme dans la prison, 11 mars 2004, p. 38

5) La situation des malades

L'accès aux soins est un droit fondamental du détenu¹³⁴. On constate en effet que l'état de santé et d'hygiène des détenus est souvent moins bon que celui de la population en général.

Le CPL dispose d'une unité médicale et, si des détenus doivent bénéficier d'un traitement spécifique, le CPL a développé des liens avec des établissements hospitaliers.

Outre la question du personnel médical et paramédical en nombre suffisant, une des préoccupations qui furent régulièrement portées à la connaissance de la Commission juridique concerne le transport des détenus nécessitant des soins dans un établissement hospitalier externe. Il arrive que, faute de personnel disponible pour effectuer ce transport, des détenus manquent leur rendez-vous avec un médecin spécialiste. Il convient de remédier à cette situation en regroupant les transports voire en trouvant un accord avec les établissements hospitaliers ou les médecins concernés pour éviter un accroissement des transports.

Dans la répartition des détenus malades se pose également la question de l'information des codétenus qui partagent une cellule avec un malade, surtout en cas de maladie contagieuse. Certes, le secret médical et la protection de la vie privée du détenu malade constituent des arguments qui incitent à la prudence en la matière. Cependant il convient également de tenir compte du fait que le codétenu devra partager une cellule avec une personne sans connaître les risques d'infection. Cette situation, malaisée à régler il faut le reconnaître, doit cependant trouver une solution, sans que celle-ci consiste à mettre les détenus contagieux ou potentiellement contagieux à l'écart de la „société carcérale“. Un avis de la Commission consultative nationale d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, instituée par règlement du gouvernement en conseil du 9 septembre 1988, ou du Comité national d'éthique et de recherche, prévu par la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers, devra impérativement être consulté sur cette question délicate.

La santé mentale des détenus doit également être prise au sérieux. En milieu carcéral, les statistiques effectuées en France montrent que le suicide atteint sept fois le taux observé dans la population générale. D'où l'importance des services psychiatriques au CPL. „Unter seine Kompetenzen fallen vor allem die gesamte Suchtproblematik, alle Arten von bereits vor der Haft bekannten oder in der Haft erworbenen psychiatrischen Pathologien sowie die Therapie von Sexualstraftätern und sonstigen Gewaltverbrechern aller Art“¹³⁵. Le Médiateur a constaté que le nombre du personnel médical s'occupant de l'état psychiatrique ou psychologique des détenus se trouve en-dessous des moyennes internationales, la moyenne étant d'environ un psychiatre ou psychologue pour environ 70 détenus. Au CPL sont occupés un psychiatre à temps plein, un autre à mi-temps, un troisième pour 4 heures par semaine ainsi qu'un psychologue. Ceci est bien loin d'être suffisant et un effort de recrutement doit être accompli.

Finalement la Commission juridique note que le Luxembourg occupe – malheureusement – la première place des statistiques pour ce qui est des suicides en prison. Pour 10.000 détenus en 2005, le taux de suicide au Luxembourg s'établit à 26,3. En France, ce taux est de 22,8. La Belgique connaît un taux de suicide de 21,6, l'Allemagne de 9 et l'Espagne de 4,7¹³⁶.

Une politique de prévention des suicides doit être mise en place. Il convient d'améliorer l'accueil en prison, par l'instauration d'un „quartier arrivants“¹³⁷, l'amélioration des conditions de détention, la sensibilisation et la formation du personnel et l'encadrement des détenus présentant des risques de suicides. „Le risque de passage à l'acte est particulièrement important dans les 48 heures qui suivent l'incarcération. Le quartier disciplinaire constitue également un lieu à haut risque. Contrairement à ce que l'on observe dans la population générale, le fait d'avoir une famille, son conjoint ou des enfants est un facteur de risque de détention: ce sont „ceux qui ont le plus à perdre“ qui se suicident en prison“¹³⁸. Si l'auto-agression est dans bien des cas un indice d'un risque ou d'une tendance suicidaire, elle ne doit pas constituer un moyen de pression sur l'administration pénitentiaire. Ainsi dans sa circulaire du 29 mai 1998, le Ministre de la Justice français précisait que „s'il est constant que certains

134 Voir règles pénitentiaires européennes Rec(2006)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, règles 39 à 48

135 M. Fischbach, Einige Gedanken zum Strafvollzug, Wort 19 mai 2007

136 Chiffres cités dans Suicides en prison: le Luxembourg en tête, Le Quotidien 11 mars 2006

137 Voir chapitre III, section 7)

138 G. Guérin, La population carcérale in La santé en prison, actualité et dossier de santé publique (édité par le Haut Conseil français de Santé Publique) No 44 septembre 2003, p. 25 (www.hcsp.ensp.fr/hcspi/explore.cgi/accueil?ae=accueil)

actes auto-agressifs constituent, de la part du détenu, un moyen de pression par rapport à l'institution carcérale, il n'en demeure pas moins vrai que celui-ci, qui ne peut être présumé par l'administration, n'est pas exclusif d'une souffrance et d'un risque suicidaire sérieux¹³⁹.

Le 15 septembre 2000, des experts français ont remis au Ministre de la Justice un rapport sur les moyens pour réduire au maximum le risque de suicide en milieu carcéral. Ce rapport constate que les détenus présentent des risques suicidaires surtout au début de leur incarcération – au moment du „choc carcéral“ – ainsi que peu avant leur libération, alors que l'incertitude de leur vie „à l'extérieur“ demeure grande. D'où la nécessité de renforcer l'encadrement psychologique à ces moments et de préparer les détenus tant à leur entrée en prison qu'à leur sortie de prison.

6) *La sécurité des établissements pénitentiaires*

Il faut aborder la question de la sécurité des établissements pénitentiaires tant du côté de la sécurité extérieure – danger d'évasion – que de la sécurité intérieure.

En ce qui concerne la sécurité à l'extérieur des établissements pénitentiaires, la Commission juridique rappelle que depuis quelques années, un certain nombre d'améliorations¹³⁹ ont déjà été apportées et que d'autres sont en cours de réalisation ou de planification. Ces efforts doivent bien entendu continuer.

Sans vouloir s'immiscer dans des questions techniques tenant aux dispositifs de sécurité à l'intérieur du CPL, il faut néanmoins souligner que les critiques, propositions ou remarques faites lors de la dernière évasion du CPL doivent être analysées en vue d'en tirer les conséquences qui s'imposent. Des améliorations, notamment en ce qui concerne l'information de la population vivant à proximité du CPL et les contacts avec les médias, peuvent ainsi être envisagées afin de parfaire l'efficacité déjà prouvée du dispositif d'alerte qui existe actuellement.

La sécurité doit cependant également être assurée au sein de l'établissement pénitentiaire.

A côté de l'objectif de la réinsertion sociale du détenu et la reconnaissance de la condition juridique du détenu, il convient de ne pas perdre de vue qu'un établissement pénitentiaire accueille des personnes qui ont, ou sont soupçonnées d'avoir, contrevenu à une loi pénale. On ne se retrouve pas par hasard en prison.

C'est la raison pour laquelle l'ordre, la sécurité et la discipline doivent être assurés au sein des établissements pénitentiaires. Il s'agit là également d'un objectif poursuivi par le système carcéral. Il s'agit de contrôler les individus dangereux, mais aussi – et surtout – de protéger ceux qui travaillent au sein de l'établissement pénitentiaire ainsi que les autres détenus. En raison de l'augmentation de la violence et des tensions au sein du CPL, qui sont dus à l'hétérogénéité de la population carcérale et à la surpopulation au CPL, le maintien de l'ordre et de la sécurité à l'intérieur de l'établissement revêt une importance non négligeable, mais est également d'autant plus difficile à établir.

On ne saurait raisonner en négligeant l'objectif de réinsertion sociale ou celui de l'ordre et de la sécurité. On ne peut pas poursuivre l'un en faisant abstraction de l'autre. Ces deux objectifs sont complémentaires et leur réalisation doit être poursuivie simultanément: comment assurer un effort de réinsertion sociale dans un milieu où ne règne ni ordre ni discipline et comment assurer ordre et discipline à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire et le respect de l'ordre public à l'extérieur sans offrir aux détenus une possibilité de réinsertion sociale?

Cette complémentarité, qui, ne nous en cachons pas, peut dans certains cas se transformer en contradiction, doit guider comme un fil rouge l'ensemble de la politique pénitentiaire. Le Conseil constitutionnel français, dans une décision du 20 janvier 1994, a considéré que „considérant que l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion“¹⁴⁰.

Dans le contexte de la sécurité à l'intérieur du CPL, la Commission juridique tient à développer plus particulièrement les trois aspects suivants:

139 Par exemple, installation de barreaux aux fenêtres, d'un grillage renforcé et d'une clôture à l'extérieur des murs d'enceinte

140 Décision No 93-334 DC relative à la loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale, D. 1995, somm., p. 340

– les quartiers de haute sécurité

Un certain nombre de détenus présente un risque particulier pour la sécurité du CPL. Ces détenus doivent être placés sous une surveillance particulière. Celle-ci, entraînant un régime pénitentiaire particulier, pourrait prendre la forme d'un quartier de haute sécurité doté d'un personnel de surveillance ayant suivi une formation spéciale. La base juridique existe déjà: l'article 3 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires prévoit que „peuvent être soumis à un régime cellulaire strict: 1) les détenus réputés dangereux (...)“. A l'heure actuelle, aucun quartier de haute sécurité¹⁴¹ n'existe au sein du CPL.

L'installation de ce quartier de haute sécurité ne signifie pas que l'ensemble du CPL, qui est un établissement dit de „moyenne sécurité“, soit transformé en prison de haute sécurité. Les contraintes de tels établissements, notamment sur le personnel de garde, sont à ce point importantes qu'une telle transformation est superflue et irréalisable au Luxembourg.

Les infrastructures actuelles ne permettent pas la mise en place d'un quartier de haute sécurité. Il faudrait pour cela attendre la mise en service de la maison d'arrêt pour libérer la place nécessaire au CPL en vue de la création éventuelle d'un quartier de haute sécurité. Encore faut-il voir si les besoins se font sentir au CPL pour l'aménagement d'un quartier de haute sécurité. D'après les intervenants que la Commission juridique a entendus dans le cadre de la préparation du présent rapport, tel ne serait pas le cas à l'heure actuelle, position que la Commission juridique partage.

Mais, de toute façon, il serait illusoire de penser qu'un quartier de haute sécurité puisse éliminer la violence ou un risque d'évasion de la part des détenus qualifiés de dangereux. Un quartier de haute sécurité n'est jamais une garantie que les détenus „dangereux“ cessent d'être une menace pour les codétenus ou le personnel.

Outre une formation spécifique du personnel de garde et un coût important¹⁴², il convient avant tout de mener une réflexion approfondie sur les catégories de détenus qui y seraient placés. Serait-ce une mesure provisoire ou définitive? Un détenu condamné pour une infraction particulièrement lourde mais qui ne s'est pas montré violent doit-il être mis dans un quartier de haute sécurité? Comment est-ce que les mesures d'accompagnement social et de formation seront adaptées pour les détenus placés en un tel quartier de haute sécurité?

– la circulation de drogues et substances médicamenteuses

Le problème de la consommation de drogues et de substances médicamenteuses au CPL constitue un problème sérieux et préoccupant.

Il serait illusoire de vouloir le nier dans un établissement pénitentiaire où, compte tenu de la composition de la population carcérale, il a au contraire tendance à s'amplifier par rapport au phénomène constaté dans la population générale.

Lorsqu'il est question de drogues ou d'autres substances illicites en prison, le premier réflexe est de dénoncer le trafic de ces produits. Mais ce débat, qui ne saurait être occulté, n'est qu'un aspect du problème. L'autre, le traitement des drogués au sein des établissements pénitentiaires, est au moins aussi, sinon plus, important.

Au CPG, il existe un pavillon sans drogues permettant à ceux qui veulent décrocher de la drogue. Une telle unité doit également être prévue au CPL et dans la nouvelle maison d'arrêt. Une évaluation de la zone „drug-free“ dans une prison en Autriche a démontré que les détenus libérés après avoir séjourné dans cette zone récidivaient sensiblement moins souvent que les détenus sortant des unités normales de la prison (35% contre 62%).

Les stratégies de prévention, ainsi que des programmes d'abstinence sans traitement de substitution („drug-free“), des cures de désintoxication, des traitements de substitution à la méthadone ou à d'autres substances ainsi que des conseils et des programmes éducatifs, regroupés dans le cadre du projet „TOXX“ doivent être systématiquement offerts. Ces programmes doivent être planifiés et mis en œuvre pour permettre une réelle sortie de dépendance, même si cela prend du temps.

Les efforts entrepris au CPL pour entourer les détenus drogués et les soigner de leur maladie doivent être intensifiés.

141 A ne pas confondre avec le quartier disciplinaire

142 En Suède, si le coût moyen journalier en 1998 s'élevait à 1.870 SEK par détenu, les détenus en quartier de haute sécurité coûtaient à l'Etat la somme de 2.954 SEK par jour.

Il s'agit d'un élément indispensable si on veut permettre aux détenus, à leur sortie de prison, de retrouver leur place dans la société.

En ce qui concerne le trafic „intra-muros“, il faut constater que les moyens pour faire entrer ces produits nocifs au CPL ne manquent certes pas: chaque jour un nombre important de personnes se rendent au CPL dans le cadre de leurs activités professionnelles. Accuser les uns ou les autres d'être des convoyeurs de produits illicites sans preuve concrète est parfaitement détestable.

Le problème des drogues au CPL n'étant pas nouveau, ni d'ailleurs spécifique au Luxembourg, les mesures tant préventives que répressives ne le sont pas plus.

Les répercussions surtout pratiques de la mise en œuvre de certaines d'entre elles peuvent s'avérer particulièrement impopulaires et néfastes.

Ainsi la surveillance des personnes à l'entrée et à la sortie du CPL ainsi que de tout détenu qui a reçu une visite. Ce n'est pas un mystère que des détenus et leurs „fournisseurs“ profitent des visites au CPL pour s'échanger des drogues ou autres substances illicites. Un certain nombre de „visiteurs“ ont d'ailleurs déjà été interpellés lors de visites.

Doit-on systématiser la fouille de tous ceux qui se rendent à une visite au CPL ou qui doivent fréquenter le CPL, y compris, par exemple, les fournisseurs (y compris leur matériel et leurs voitures) ou les avocats. A l'étranger certaines prisons pratiquent déjà des fouilles systématiques. Les files d'attente qui seraient ainsi créées et la charge supplémentaire de travail qui peut s'avérer considérable, sont-elles proportionnées à l'objectif visé?

Ne devrait-on pas plutôt se limiter à fouiller systématiquement tous les détenus qui sortent d'une visite ou qui rentrent d'un congé pénal, quitte à susciter des mécontentements de la part des détenus?

Des actions „coup de poing“ seraient-elles plus appropriées? Elles n'élimineraient pas le trafic de drogues. Il convient de relever que de telles actions ont déjà eu lieu dans les cellules des détenus, mais dans notre cas de figure il s'agirait aussi de contrôler tous ceux qui, pour une raison ou une autre, fréquentent le CPL. Une telle action, limitée à quelques heures, nécessitera à coup sûr la mobilisation d'un nombre important de forces de l'ordre et entraînera, tout aussi certainement, des réclamations, entre autres, vu les délais occasionnés. L'effort vaudra-t-il la chandelle? On peut légitimement en douter.

Les moyens technologiques pourraient être plus utiles, à condition qu'ils soient adaptés. Un appareillage trop sensible aux drogues risque de déclencher inutilement des alarmes, car, selon les renseignements donnés à la Commission juridique par la direction du CPL, des quantités infimes de drogues se rencontrent même sur des objets inattendus, comme sur des billets de banque.

Les capacités des chiens anti-drogue sont également limitées, du fait de leur spécialisation sur une catégorie de produits illicites, de leur temps de travail utile, sans compter du recrutement de maîtres-chiens, car chaque chien doit avoir son propre maître.

Faire des détecteurs de drogues et des chiens anti-drogue une solution qui résoudrait une fois pour toute le problème au sein du CPL est illusoire.

Ces pistes, déjà connues, ne constituent pas une réelle nouveauté. Il n'y a pour résoudre cette problématique pas de solution ni nouvelle ni efficace qui ne comporterait aucun désagrément. On pourrait ainsi songer à mettre des vitres entre les détenus et leurs visiteurs, mais les liens familiaux qui peuvent encore exister et qui constituent un élément important de la resocialisation du détenu pourraient être ainsi rompus.

Nous voyons ainsi que, si le problème des drogues et autres substances illicites existe bien au sein du CPL, les moyens pour combattre ce fléau comportent tous des désavantages. Mais ce n'est certainement pas une raison pour capituler et pour ne pas continuer les fouilles de cellules ou pour surveiller les parloirs.

Une réflexion regroupant toutes les parties concernées, y compris les associations qui s'occupent de personnes droguées, pourra utilement s'atteler à cette question afin de trouver des solutions destinées à lutter efficacement contre le trafic de drogues et des substances médicamenteuses sans mettre en cause le fonctionnement normal du CPL.

– l'utilisation de téléphones portables

L'utilisation du téléphone portable doit être bannie au CPL même s'il fait partie de notre quotidien. Mais il apparaît régulièrement que, par des moyens dont l'inventivité ne semble pas avoir de limites, des téléphones portables arrivent dans les cellules.

La solution semble évidente: il faut installer un brouilleur GSM. Si cette solution est séduisante, sa mise en œuvre l'est moins. En effet, encore faut-il trouver un appareil qui soit à la fois efficace, à la pointe du progrès technologique, sans conséquence dommageable sur la santé des personnes se trouvant au CPL et sans avoir comme résultat des interférences dans les communications dans les localités environnantes.

Des tests ont déjà été effectués, avec peu ou prou de résultats concrets. Les expériences effectuées à l'étranger ne semblent pas non plus être concluantes.

En revanche, si un appareil de brouillage répondant aux critères précités devait être trouvé, il ne faudra pas perdre un temps précieux lors de sa commande et de la passation éventuelle d'un marché public: son achat et son installation devront être effectués dans les meilleurs délais.

7) *La réinsertion sociale des condamnés*

La problématique de la réinsertion des détenus condamnés pourrait à elle seule faire l'objet d'un rapport, tellement la matière est importante voire même cruciale.

En effet, „c'est cette perspective de réinsertion sociale et professionnelle, véritable exigence au regard de la démocratie, du civisme et de la lutte contre la récidive, qui doit guider les politiques pénitentiaires, autant que les préoccupations d'ordre sécuritaire liées à la garde et à la surveillance des détenus“¹⁴³.

L'article 15 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires indique que „l'administration pénitentiaire a pour fonction d'assurer la mise à exécution des décisions judiciaires prononçant une peine privative de liberté ou ordonnant une incarcération préventive, une mesure de sûreté ou une mesure d'éducation et d'assurer la garde et l'entretien des personnes qui (...) lui sont confiées en vertu ou à la suite d'une décision de Justice.“. Il s'agit là de la description de la mission – historiquement – première d'un établissement pénitentiaire: la surveillance et la garde.

La mission de réinsertion sociale figure à l'article 16 qui prévoit que „à l'égard de toutes les personnes dont elle a la charge à quelque titre que ce soit, l'administration assure le respect de la dignité inhérente à la personne humaine et prend toutes les mesures destinées à faciliter leur réintégration dans la société dans le cadre des règles minima pour le traitement des détenus“.

La réinsertion sociale est un objectif essentiel de l'exécution des peines: elle vise à combattre le danger de récidive et contribue ainsi à la sécurité publique. Certains pays ont d'ailleurs inscrit la réinsertion sociale dans leur Constitution. Ainsi l'article 25 de la Constitution espagnole prévoit, dans son deuxième paragraphe, que „les peines privatives de liberté et les mesures de sécurité tendront à la rééducation et à la réinsertion dans la société“¹⁴⁴.

– La réinsertion sociale et l'individualisation de la peine

La réinsertion sociale est en lien direct avec l'individualisation de la peine. Dans son commentaire de la décision du Conseil constitutionnel français du 20 janvier 1994 relative à la peine incompressible introduite dans le Code pénal français, M. Renoux indique que „il ne saurait exister, en droit français, de mesure d'exécution d'une peine privative de liberté, perpétuelle et définitive, qui ne tiendrait pas compte de l'évolution de la personnalité du condamné et de la disparition de sa dangerosité. La sanction pénale, du fait même de l'individualisation des peines, doit pouvoir être appropriée à la situation de chaque individu. On peut ainsi estimer que la *personnalisation de la peine* (...) irradie progressivement *le droit de l'exécution des peines*. C'est l'exigence en droit français d'un droit pénal à visage humain, cette nécessaire „fenêtre de l'espoir“ que le Conseil constitutionnel rappelle.“¹⁴⁵.

La personnalisation de la peine dépasse le stade du prononcé du jugement de condamnation pour se répercuter tout au long de l'exécution de la peine. Elle se concrétise par des aménagements de peine,

143 Conseil économique et social français, Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France, adopté lors de la séance des 21 et 22 février 2006, p. I-6

144 In C. Grewe et H. Oberdorff, les constitutions des Etats de l'Union européenne, La documentation française 1999

145 D 1995, somm. P. 341

comme la libération conditionnelle, la semi-liberté ou, plus récemment, la surveillance par le biais d'un bracelet électronique.

L'aménagement de la peine pourra être confié à un tribunal d'application des peines qui pourra, après un débat contradictoire donnant ainsi la possibilité aux victimes et le cas échéant à la direction de l'établissement pénitentiaire, de présenter leurs observations, modifier ou aménager la peine. La victime, notamment d'une infraction sexuelle, devra être informée de la décision concernant l'aménagement de la peine dont bénéficiera éventuellement le détenu.

Une telle judiciarisation du suivi de l'exécution des peines répondra aux exigences de la personnalisation de la peine. En Belgique, les tribunaux d'application des peines, en vigueur depuis le 1er février 2007, sont composés d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs, l'un spécialisé en matière pénitentiaire, l'autre en matière de réinsertion sociale. Une composition similaire est préférable au juge unique tel qu'il existe notamment en France.

L'expérience acquise par les autorités belges par le biais de ces tribunaux d'application des peines se révélera d'une utilité certaine dans la mise en place d'un mécanisme similaire au Luxembourg.

La réinsertion sociale doit avoir comme objectif de préparer le détenu à la sortie de prison et de lui permettre de retrouver ainsi sa place dans la société. Elle remplit également une mission de pacification au sein de l'établissement pénitentiaire où les tensions pourront être mieux canalisées et les risques de suicide ou d'auto-agression mieux pris en compte.

– La réinsertion sociale dès l'arrivée en prison

La réinsertion sociale doit commencer dès le début de l'incarcération et continuer par des mesures d'accompagnement au-delà de la libération. Le SCAS doit intervenir dès l'entrée en prison et non plus à partir de la condamnation définitive.

Dès l'arrivée, que ce soit suite à un mandat d'arrêt du juge d'instruction ou à un jugement de condamnation, chaque nouveau détenu doit être évalué du point de vue médical et psychologique, mais aussi pour connaître sa dangerosité et ses capacités de réinsertion.

Cette „phase d'accueil“ doit être systématique et servira à fixer les modalités de l'exécution de la peine. Il va de soi que ce bilan devra régulièrement être revu compte tenu des efforts du détenu. Lors de cette „phase d'accueil“ le détenu devra être informé de son statut de détenu, donc de ses droits et obligations et des modalités de l'exécution ou d'aménagement de sa peine qui s'offrent à lui.

Ces mesures permettront de donner un sens à la peine. Il faut que le détenu comprenne pourquoi il se retrouve en prison. „Pour le détenu, la question du sens de la peine est fondamentale. Le condamné doit comprendre pourquoi il est en détention, et prendre aussi conscience de la gravité des faits commis. Sans réponse à cette question, comment parler de s'amender et encore moins de se réinsérer?“¹⁴⁶.

Dans ce cadre, la prise en compte des droits des victimes est importante. Il échet d'envisager une information de ces personnes qui le souhaitent sur l'exécution de la peine de l'auteur de l'infraction dont elles ont été victimes, car les droits des victimes ne s'arrêtent pas non plus au prononcé de la condamnation de l'auteur de l'infraction. Ainsi la médiation pénale, qui n'existe actuellement qu'au stade de la poursuite, pourrait également être étendue à l'exécution des peines. Cette médiation permettra, le cas échéant, au détenu de comprendre la peine qui lui a été infligée.

A son arrivée, le détenu doit être placé dans un „quartier arrivants“ où seront regroupés les nouveaux détenus. Ainsi ils ne seront pas immédiatement mis en contact avec des détenus qui sont déjà en train de purger leur peine ou qui se trouvent déjà depuis un certain temps en détention préventive. Dans ce „quartier arrivants“ les nouveaux détenus devront être séparés selon leur statut (détention préventive ou condamnation) et selon leur dangerosité. Certes, la surpopulation actuelle au sein du CPL peut rendre difficile la mise en place de tels quartiers, mais en attendant la mise en service de la maison d'arrêt, les mesures nécessaires doivent être mises en œuvre pour limiter le „choc carcéral“ subi par nombre de nouveaux détenus, même récidivistes, ce qui accroît leur vulnérabilité par rapport aux autres détenus et peut aggraver ou entraîner des troubles psychiques importants.

¹⁴⁶ Conseil économique et social français, Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France, adopté lors de la séance des 21 et 22 février 2006, p. II-57

Finalement une plus grande différenciation des régimes de sécurité au sein du CPL devra inciter et récompenser les efforts des détenus tant en ce qui concerne leur réinsertion sociale que l'exécution de leur peine.

Ces mécanismes pourront également servir de base pour une évaluation scientifique des risques de récidive, qui fait actuellement défaut, et pour améliorer le travail de réinsertion.

– *La réinsertion sociale et le travail au sein du CPL*

Le travail en prison „doit être considéré comme un élément positif du régime carcéral“ et „doit permettre, dans la mesure du possible, d'entretenir et d'augmenter la capacité du détenu à gagner sa vie après la sortie de prison“¹⁴⁷.

Selon les chiffres avancés par le Médiateur¹⁴⁸, seuls 150 détenus ont un travail au sein du CPL et 155 détenus sont sur une liste d'attente. Les possibilités de travail pour les femmes sont encore moins bonnes que celles pour les hommes.

Il s'y ajoute que l'atelier d'électricité et de menuiserie sont pour l'instant fermés car les responsables sont partis à la retraite, sans que leurs successeurs aient été nommés. La Commission juridique estime que ces derniers auraient dû être désignés avant le départ à la retraite des personnes concernées. Cette situation, qui empêche une trentaine de détenus d'accomplir un travail et une formation professionnelle au sein du CPL, ne doit plus se reproduire dans le futur.

Les propositions de travail au sein du CPL doivent donc être complétées. Certes le travail en prison se heurte à la faible qualification professionnelle des détenus, à la configuration des locaux ainsi qu'aux contraintes de sécurité. Mais l'absence de travail entraîne des répercussions importantes sur la vie au sein du CPL: „nombre de détenus sont réduits à une inactivité forcée, toute la journée, seuls ou à plusieurs dans leur cellule et ils se trouvent dans une situation de précarité qui les empêche de procéder à l'indemnisation des parties civiles et de s'engager dans une démarche active de réinsertion“¹⁴⁹. Cette absence de rentrée d'argent empêche les détenus d'améliorer leur quotidien et renforce l'indigence. Les propositions de travail doivent également être offertes aux personnes en détention préventive.

Pour améliorer les possibilités de travail en prison, diverses pistes peuvent être examinées ou améliorées:

- préciser le cadre et le statut juridique du travail en prison, y compris en ce qui concerne la couverture de sécurité sociale;
- développer le travail à distance (télétravail), afin d'éviter que l'enceinte de l'établissement pénitentiaire devienne un obstacle à l'offre de travail;
- s'inspirer des modèles de gestion du travail en prison existant à l'étranger, comme la coopération avec le secteur privé ou des institutions publiques. La nouvelle buanderie en est un exemple; et
- assurer le suivi des détenus qui travaillent en prison. Ce suivi peut prendre la forme d'un tutorat, assuré par, ou en collaboration avec, l'ADEM. Bien entendu les services de l'ADEM doivent recevoir le soutien financier et personnel nécessaire afin d'être en mesure de remplir cette nouvelle mission. Le travail en prison doit également servir à renforcer les chances de réinsertion sociale des détenus à leur libération. Le SCAS ou l'administration pénitentiaire délivrera un certificat au détenu attestant de son travail ou de sa formation professionnelle suivie en prison. On constate en effet que souvent le casier judiciaire constitue un frein à l'embauche. Un tel certificat pourra atténuer les réticences de certains employeurs à engager un ancien détenu.

– *La réinsertion sociale, l'éducation et la formation professionnelle*

Comme déjà souligné dans l'introduction du présent rapport, l'exécution des peines en milieu carcéral et la réinsertion sociale ne sont pas de la seule responsabilité du Ministre de la Justice. Ainsi en va-t-il de l'éducation et de la formation professionnelle.

147 Règles pénitentiaires européennes Rec(2006)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, règles 26.1 et 26.3

148 Wort, 19 mai 2007

149 Cour des comptes française, rapport public thématique, Garde et Réinsertion: la gestion des prisons, www.ccomptes.fr, p. 52

Il ne saurait être sérieusement contesté qu'apprendre un métier ou obtenir une qualification en prison accroît considérablement les chances de réinsertion professionnelle et sociale. La prison ne doit pas être l'„école du crime“ où les détenus apprennent à mieux réaliser leurs forfaits, mais doit devenir une „école du savoir“ où ceux qui n'ont pas eu la possibilité de suivre un parcours éducatif à l'extérieur ont la possibilité de rattraper leur retard. „Un homme sans éducation n'est que la caricature de lui-même“¹⁵⁰.

Un nombre important de détenus souffre d'illettrisme¹⁵¹. Le repérage de l'illettrisme doit s'effectuer dès l'arrivée en prison afin d'adapter les mesures éducatives nécessaires.

Le programme éducatif et de formation professionnelle en prison doit être organisé de telle manière à ce que les détenus puissent, compte tenu de leur niveau, commencer, améliorer ou parfaire leur niveau d'éducation et de formation professionnelle. Une attention particulière devra être accordée aux jeunes détenus. Des cours par correspondance, ainsi que des cours universitaires doivent également être offerts.

La formation professionnelle doit être liée aux possibilités de travail offertes dans les ateliers existant et ceux à créer au sein du CPL.

Il faudra en même temps éviter que les détenus qui travaillent au sein du CPL soient empêchés de suivre les cours, qui sont organisés au CPL. Une coordination est nécessaire à cet égard.

Le ministère de l'éducation nationale ainsi que l'université du Luxembourg doivent être les partenaires du CPL en la matière.

– La réinsertion sociale et les conditions de détention

Au premier plan des conditions de détention figure naturellement la lutte contre la surpopulation au CPL¹⁵². On peut également citer le suivi médical et psychologique des détenus¹⁵³ et l'amélioration de l'hygiène en prison.

Mais la lutte contre la pauvreté en prison fait également partie des efforts destinés à améliorer les conditions de vie au sein du CPL.

Le bilan effectué au début de l'incarcération devra également porter sur les moyens de subsistance du détenu et des possibilités de soutien de sa famille. Les détenus indigents devront, compte tenu naturellement de leur comportement envers le personnel et les autres détenus, de leur dangerosité, de leur capacité et des efforts de réinsertion qu'ils ont accomplis, se voir offrir en priorité des travaux qu'ils soient en atelier ou de service général.

A cet égard, les prix de la cantine doivent être adaptés au pouvoir d'achat des détenus, notamment des détenus les plus pauvres. Les produits élémentaires d'hygiène doivent être mis gratuitement à la disposition des détenus.

L'amélioration de l'offre culturelle, qu'il s'agisse d'activités culturelles ou de choix de livres dans la bibliothèque, fait également partie des conditions de détention. La culture ne doit pas s'arrêter aux portes d'une prison. Il en va de même des activités sportives, y compris pour les personnes âgées ou malades.

– La réinsertion sociale et la sortie de prison

„La sortie de prison, quelle que soit la durée de la peine purgée, est un moment difficile à vivre. La personne libérée sans préparation ni accompagnement risque de se retrouver à nouveau dans un environnement familial ou social néfaste, voire criminogène, ou bien au contraire dans un isolement total, alors qu'elle aurait besoin de soutien pour se réadapter à la vie libre. Tout ceci peut l'amener à la récidive.“¹⁵⁴.

150 Karl Wilhelm Friederich von Schlegel

151 54% des nouveaux détenus en France (chiffres 2004)

152 Chapitre III, section 1)

153 Chapitre III, section 5)

154 Rapport de la mission parlementaire auprès de Dominique Perben, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, confiée à Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes, „les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison“ 28 avril 2003 www.ladocumentationfrancaise.fr

La guidance postpénitentiaire effectuée par le SCAS vise à vérifier le respect des conditions mises à une libération conditionnelle, un sursis probatoire, un contrôle judiciaire et la surveillance électronique.

Cependant, un accompagnement à la sortie de prison doit être généralisé. Chaque détenu qui est libéré de prison, doit être accompagné. Cette libération sera précédée d'une préparation, pour éviter, à l'instar du „choc carcéral“, que le détenu se trouve démuné à sa sortie. Au bilan d'entrée, qui est régulièrement mis à jour au cours de la détention, doit suivre un diagnostic d'avant-sortie. Cette procédure doit être formalisée.

Si ce diagnostic est négatif, la sortie n'en sera pas pour autant différée lorsque la peine a été exécutée, mais le dispositif d'accompagnement postcarcéral sera renforcé. Celui-ci devra être adapté à la personnalité du détenu libéré et ne doit pas automatiquement se terminer lorsqu'il aura retrouvé un travail.

De même, des modalités de logement devront être organisées en vue d'une location à ceux des détenus qui sortent de prison et qui ne bénéficient pas de moyens d'hébergement.

Ce dispositif d'accompagnement doit s'appuyer sur un réseau de partenaires, qu'ils viennent du secteur public (par exemple, SCAS, ADEM, Ministère de la Famille, Service Psycho-Socio-Educatif), du secteur privé ou du milieu associatif (par exemple, Objectif Plein Emploi, Proactif, Info Prison, Jugend- and Drogenhëllef, Stëmm vun der Stroos, Caritas, Croix-Rouge). Un système peu bureaucratique de coordination entre ces partenaires sera également nécessaire pour échanger les expériences acquises et apporter les modifications nécessaires afin d'améliorer le suivi postcarcéral.

Il ne s'agit pas d'organiser une nouvelle dépendance des détenus libérés, mais de leur offrir les possibilités de retrouver leur place dans la société et ainsi réduire le risque de récidive.

Vu le nombre élevé de détenus au CPL qui ne résident pas au Luxembourg, les autorités luxembourgeoises peuvent développer un partenariat avec les autorités ou organismes compétents dans ce domaine, soit de manière bilatérale soit dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe. Ainsi ceux qui sortent de prison au Luxembourg pour retourner dans leur pays de résidence pourront bénéficier d'un suivi postcarcéral dans ce dernier.

Conclusion: Beaucoup de travail a déjà été effectué au sein de l'administration pénitentiaire. On ne soulignera jamais assez le travail effectué par tous les acteurs impliqués, qu'il s'agisse de la direction des établissements pénitentiaires en coopération avec le Ministre de la Justice, le personnel administratif ou médico-social, les gardiens, le SCAS, le Service Psycho-Socio-Educatif (SPSE) ainsi que des associations impliquées dans le suivi. Mais beaucoup de travail reste encore à faire.

Le résultat en vaut la chandelle, car il s'agit d'une fonction essentielle dans un Etat de droit démocratique.

*

Dans le présent rapport la Commission juridique a voulu tracer un certain nombre de réflexions sur la police grand-ducale, la Justice pénale et l'exécution des peines. Il y aurait certainement encore d'autres aspects à aborder, mais elle s'est concentrée sur ceux qu'elle a estimé devoir être traités en priorité.

La Justice en général, et la Justice pénale en particulier, est un chantier permanent. Il en va de même des domaines liés à la police grand-ducale et à l'exécution des peines. La lecture du rapport de la commission spéciale „sécurité publique“ présenté en 1986 montre à quel point, en vingt ans, les défis se posant à la „sécurité intérieure“ ont changé. La fusion des corps de police et de gendarmerie était à l'époque écartée; le CPL ne connaissait pas (encore) le problème de la surpopulation; la coopération policière ou judiciaire en matière pénale n'était pas aussi développée; les techniques d'investigation, telles les données dactyloscopiques et des empreintes génétiques, n'existaient pas; les agents des forces de l'ordre et les magistrats étaient moins nombreux; l'utilisation de téléphones portables en prison ainsi que les dangers d'une surveillance tous azimuts étaient inexistantes.

Au-delà de son travail consistant à examiner les projets de loi et les avis y afférents, la Commission juridique a pu, dans le cadre de la préparation au débat d'orientation sur la „sécurité intérieure“, dépasser le cadre „juridique“ pour présenter ses propositions sur un sujet, parfois méconnu, parfois ignoré, souvent complexe, toujours en évolution. Ces propositions, nullement naïves et tout à fait réalistes,

feront taire ceux qui réduisent le rôle du Parlement à celui d'une chambre d'enregistrement, car, il faut le remarquer et le saluer, à aucun moment le gouvernement n'a guidé ou dirigé les travaux de la Commission juridique.

Les propositions de la Commission juridique peuvent se heurter à des contraintes budgétaires. En matière d'éducation, le Président des Etats-Unis, Abraham Lincoln, avait fait remarquer que „si vous trouvez que l'éducation coûte cher, essayez l'ignorance“. Ce même raisonnement peut être appliqué ici.

La Commission juridique tient à remercier tous ceux qui, au cours de ses travaux, ont d'une manière ou d'une autre présenté des suggestions, relevé des lacunes ou avancé des critiques. Leurs contributions ont été d'une haute qualité et ont grandement facilité le travail en commission.

Luxembourg, le 20 juin 2007

Le Président-Rapporteur,
Patrick SANTER

Service Central des Imprimés de l'Etat

Document écrit de dépôt



5511 débat sur la sécurité intérieure

Interpellation sur l'équilibre entre sécurité publique et libertés individuelles

Dépôt : Mme Colette Flesch

Date : 04.07.2007

2

MOTION

La Chambre des Députés

- estimant que si la lutte contre toutes les formes de la criminalité organisée est nécessaire pour garantir la sécurité publique, elle ne justifie pas le recours à une législation exclusivement répressive et à des moyens disproportionnés,
- considérant que la modification de notre dispositif législatif ne doit pas aller au-delà des objectifs recherchés et empiéter sur les libertés individuelles

invite le Gouvernement à:

- veiller dans ce contexte au respect des libertés individuelles telles que notamment les droits de la défense, la présomption d'innocence, la propriété privée ou la liberté d'expression tout en s'assurant que les nouvelles méthodes et mesures envisagées peuvent être mises en oeuvre de façon efficace,
- veiller à la proportionnalité des mesures proposées en vérifiant que l'équilibre entre moyens déployés et buts recherchés soit garanti,
- veiller à ce que l'application de ces mesures soit soumise à un usage responsable par le biais d'un contrôle indépendant et impartial approprié.

Flesch
(C. Flesch)

ERRL
ERRL

P. Sauter
P. Sauter

G. BERGER
G. BERGER

F. BRAR
F. BRAR