

**N<sup>os</sup> 7041<sup>4</sup>  
7042<sup>5</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

---

**PROJET DE LOI**

portant réforme de l'exécution des peines en modifiant:

- le Code d'instruction criminelle;
- le Code pénal;
- la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et
- la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

**PROJET DE LOI**

portant réforme de l'administration pénitentiaire et

1) modification

- du Code pénal;
- du Code d'instruction criminelle;
- du Code de la sécurité sociale;
- de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
- de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;
- de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
- de la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé „centre hospitalier neuropsychiatrique“;
- de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois;
- de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police;
- de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux,
- de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la

**Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois,  
ainsi que**

**2) abrogation**

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

\* \* \*

**AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

Par transmis du 12 décembre 2016, Madame le Procureur général d'Etat a soumis les projets sous rubrique à l'avis de la Cour supérieure de Justice.

\*

**REFORME DE L'EXECUTION DES PEINES**

C'est à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 14 décembre 2010, et d'une recommandation du 27 février 2008 du Médiateur, que le ministre de la Justice de l'époque avait décidé de procéder à une réforme de l'exécution des peines, l'un des objectifs de cette réforme étant l'introduction de la chambre de l'application des peines afin de prévoir que dorénavant les décisions en matière d'aménagement des peines, privatives et non privatives de liberté, appartiennent à une juridiction indépendante et impartiale, „afin de mettre le droit luxembourgeois en conformité notamment avec la Convention européenne des droits de l'homme“ (document parlementaire n° 6381, Exposé des motifs, page 21).

L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt précité du 14 décembre 2010 a fait l'objet d'un renvoi devant la Grande Chambre de la Cour européenne, qui dans un arrêt du 3 avril 2012 a „réformé“ l'arrêt du 14 décembre 2010. La nécessité de la réforme, au regard de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a de ce fait été relativisée et le projet de loi a d'ailleurs connu des modifications substantielles par rapport au texte originaire.

La compétence du Procureur général d'Etat, assisté d'un membre de son parquet comme délégué à l'exécution des peines, est ainsi maintenue. La commission, qui a été instituée par la loi modifiée du 26 juillet 1986 relative à certains modes d'exécution des peines privatives de liberté et qui doit donner son accord sur les modalités d'exécution des peines privatives de liberté supérieures à un certain seuil, est également maintenue, quitte à ce que sa composition soit modifiée, en ce sens qu'elle ne comprendra plus de magistrat du siège.

L'objectif d'un contrôle juridictionnel n'est pas pour autant abandonné: ce contrôle juridictionnel est toutefois remanié à l'effet de concentrer le contentieux au niveau de la Chambre de l'application des peines, qui est créée auprès de la Cour d'appel, et qui statuera en, premier et dernier ressort, sans recours, en ce compris le recours extraordinaire du pourvoi en cassation. Il est vrai que le projet de loi remanié ne s'inscrit plus dans la logique du texte originaire, qui entendait „judicialiser“ l'exécution des peines.

Les dispositions du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines donnent lieu aux observations suivantes:

**– La compétence de la Chambre de l'application  
des peines de la Cour d'appel**

Le nouvel article 697 à introduire au Code d'instruction criminelle prévoit, en son paragraphe 1, la compétence de la Chambre de l'application des peines de la Cour d'appel pour connaître „c) des recours en matière de transfèrement des détenus entre les centres pénitentiaires“.

Le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire prévoit en son article 19, paragraphe (1), que les transfèrements de condamnés entre les centres pénitentiaires de Luxembourg et d'Uerschterhaff en application de l'article 7 font l'objet d'une décision conjointe des directeurs des deux centres pénitentiaires. Le paragraphe (2) du même article règle les transfèrements des condamnés vers le centre pénitentiaire de Givenich ainsi que leurs retransfèrements vers un autre centre pénitentiaire. Ces transfèrements et retransfèrements sont de la compétence du Procureur général d'Etat, conformément à l'article 674 (2) et (3) et à l'article 680 (2) nouvellement introduits dans le Code d'instruction criminelle. Le paragraphe (3) de l'article 19 règle enfin les transfèrements des prévenus, la décision en étant réservée au magistrat compétent.

Le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines utilisant les termes „transfèrement des détenus“, se pose la question de l'étendue de la compétence de la Chambre de l'application des peines: est-ce que cette compétence s'étend au transfèrement des prévenus détenus décidés par le magistrat compétent? Le terme „détenus“ est uniquement explicité par le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire, qui en son article 2, sous (a), dispose qu'il y a lieu d'entendre par „détenus“ *indistinctement toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure privative de liberté dans un centre pénitentiaire*, ce qui devrait englober les prévenus sous mandat de dépôt.

Un autre problème se pose en relation avec les transfèrements et retransfèrements, au regard de l'article 38 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire. Ledit article prévoit en effet en son paragraphe (1) à titre préliminaire un recours administratif devant le directeur de l'administration pénitentiaire, sauf pour ce qui est des décisions de transfèrement vers Givenich et de retransfèrement vers un autre centre pénitentiaire (article 19 (2)), relevant de la compétence du Procureur général d'Etat. Le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire prévoit en son article 38, paragraphe (2) que les décisions du Procureur général d'Etat prises conformément à l'article 19 (2) sont passibles du seul recours juridictionnel devant la Chambre de l'application des peines. Quid des décisions des directeurs des centres pénitentiaires prises conformément à l'article 19, paragraphe (1), le texte en projet prévoyant que ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel conformément à l'article 38 (1)? Est-ce à dire que le recours juridictionnel doit obligatoirement (et sous peine d'irrecevabilité?) être précédé d'un recours administratif devant le directeur de l'administration pénitentiaire? Une telle interprétation risque en définitive d'enlever au détenu tout recours (tant administratif que juridictionnel), au regard des délais impartis pour l'introduction du recours administratif (huit jours ouvrables, sous peine d'irrecevabilité, à partir de la notification de la décision du directeur du centre pénitentiaire).

#### – La nature du contrôle juridictionnel

° Le recours devant la Chambre de l'application des peines de la Cour d'appel sera un contrôle de pleine juridiction (à l'exception des décisions de transfèrement prises sur base de l'article 20 (1) de la loi portant réforme de l'administration pénitentiaire, qui ne sont susceptibles que d'un contrôle de légalité). En d'autres termes, le contrôle juridictionnel ne sera pas uniquement un contrôle de légalité, mais également un contrôle de l'opportunité, la juridiction de l'application des peines pouvant substituer à la décision querellée une nouvelle décision, comportant d'autres modalités ou conditions.

L'article 701 à introduire au Code d'instruction criminelle opère une distinction entre décision en faveur et décision en défaveur de celui qui exerce le recours. Le texte prévoit la possibilité pour la Chambre de l'application des peines de la Cour d'appel de statuer en défaveur du condamné, lorsque le ministère public déclare s'opposer dans ses réquisitions au recours.

Les modalités d'exécution des peines privatives de liberté constituent des faveurs. N'étant en elles-mêmes pas un droit, elles ne le deviennent pas du fait que l'une ou l'autre modalité a été accordée par une décision qui ne satisfait pas le condamné et contre laquelle il exerce un recours. L'appréciation de la juridiction de l'application des peines se substituera alors à celle de l'autorité qui a pris la décision querellée, et ce aussi bien quant au principe que quant aux modalités.

En statuant, par exemple, sur un recours dirigé contre une décision accordant la libération conditionnelle, mais subordonnée à des conditions, la juridiction d'application des peines, dans le cadre du recours de pleine juridiction, pourra décider qu'il n'y a pas lieu à libération conditionnelle. Elle pourra le faire, si elle constate que les conditions pour l'obtention d'une libération conditionnelle ne sont pas remplies. Elle pourra également le faire, si elle considère que l'exécution de la peine

selon la modalité de la libération conditionnelle n'est, en l'état, ni sous les conditions imposées ni sous d'autres conditions supplémentaires, de nature à favoriser, dans le respect des intérêts de la société, l'insertion du condamné ainsi que la prévention de la récidive. Il semble toutefois aller de soi que dans l'une et l'autre hypothèse, la juridiction devra avertir les parties et les inviter à prendre position. Si, dans ce cas de figure, le ministère public conclut au rejet de la demande initiale tendant à l'obtention de la modalité d'exécution de la peine, la situation sera la même qu'en matière de contentieux administratif (voir jugement du Tribunal administratif, 30 mars 2015, Pasicrisie administrative, 2016, verbo recours en réformation, n° 19).

L'article 701 serait en conséquence à revoir. La question s'il y a lieu d'excepter les sanctions disciplinaires pénitentiaires de la pleine juridiction de la juridiction de l'application des peines reste à être examinée.

Il est encore à relever que le renvoi aux transfèrements décidés sur base de l'article 20 (1) de la loi portant réforme de l'administration pénitentiaire ne fait pas de sens. D'après le commentaire, seraient visés les transfèrements de détenus entre les centres pénitentiaires, hypothèse réglée par l'article 19 (1) de la loi en projet portant réforme de l'administration pénitentiaire.

- Il va sans dire que la juridiction appelée à connaître du contentieux de l'exécution des peines sera confrontée au défi d'élaborer une jurisprudence cohérente tout en garantissant un contrôle juridictionnel au cas par cas. Le souci de cohérence se traduit au niveau des deux projets de loi sous avis, qui opèrent donc un nouvel agencement des compétences en matière d'exécution des peines, d'une part, en matière d'administration pénitentiaire, d'autre part. La nécessaire coordination, ne fût-ce qu'au niveau du traitement pénologique, dont dépend en grande partie l'octroi de faveurs au niveau de l'exécution des peines, est confiée à un comité de concertation pénitentiaire, dont l'institution figure sous l'intitulé „*Des relations entre l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires*“. Ce comité peut inviter à ses réunions des représentants notamment d'autorités judiciaires autres que celles qui y sont représentées de droit (le Procureur général d'Etat).
- Le fait qu'il n'y aura désormais plus qu'un seul recours juridictionnel possible contre les sanctions disciplinaires pourrait le cas échéant soulever des interrogations au niveau de la compatibilité des dispositions légales en projet avec la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Des sanctions disciplinaires pénitentiaires, revêtant la qualification de sanctions administratives en droit interne, peuvent emprunter celle de sanctions „pénales“ au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (voir notamment arrêt Payet c/ France du 20 janvier 2011).

Les sanctions disciplinaires envisagées par la loi en projet portant réforme de l'administration pénitentiaire ne sont, a priori, pas des sanctions d'une nature ou d'une gravité telles qu'elles devraient nécessairement prendre une coloration pénale. Elles ne semblent pas non plus être de nature à entraîner une aggravation des conditions de détention au sens de l'arrêt Stitic c/ Croatie du 8 novembre 2007 de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire s'efforce par ailleurs d'instituer des garanties procédurales (article 34 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire). En tenant, finalement, également compte de la nature du recours de pleine juridiction institué en l'espèce, les nouvelles dispositions légales apparaissent comme garantissant une protection adéquate aux détenus au regard des droits dont ils peuvent se prévaloir au titre de la CEDH.

La question de savoir si la juridiction de l'application des peines peut aggraver, sur le seul recours du détenu, la sanction disciplinaire, au titre de sa plénitude de juridiction, pourrait faire resurgir la question de la nature de ces sanctions. Il serait préférable de prévoir que ces sanctions ne peuvent pas être aggravées sur le seul recours du détenu.

#### **– La procédure devant la Chambre d'application des peines de la Cour d'appel**

La nouvelle juridiction siègera, soit en formation collégiale de trois magistrats, soit en formation de juge unique.

Le ministère public est entendu en ses réquisitions écrites (article 700 (2) nouveau du Code d'instruction criminelle). Si ces réquisitions vont dans le sens voulu par celui qui a exercé le recours, et si

la juridiction décide de suivre ces réquisitions, elle fera droit à la demande „sans autres formalités“, c'est-à-dire sans que le recours donne lieu à la tenue d'une audience.

Si une audience est tenue, la procédure est dans une large mesure calquée sur celle applicable devant la Chambre du conseil de la Cour d'appel.

La Cour renvoie encore aux observations qu'elle avait formulées dans son avis antérieur sur le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines dans sa version originale, pour autant que les dispositions sur lesquelles la Cour s'était exprimée se retrouvent dans le nouveau texte.

L'attribution du contentieux de l'exécution des peines à la Chambre de l'application des peines de la Cour d'appel suscite la question s'il n'y a pas lieu de prévoir la création d'un poste de président de chambre, d'un poste de premier conseiller et d'un poste de conseiller à affecter à cette nouvelle chambre. La Cour retient que dans le cadre du projet de loi 6928 devenu entretemps la loi du 23 juillet 2016 portant réorganisation du Conseil supérieur de la sécurité sociale, le Gouvernement, dans le cadre d'amendements au projet de loi, a proposé le renforcement de la Cour supérieure de justice à raison de trois magistrats supplémentaires (un président de chambre, un premier conseiller et un conseiller). L'amendement afférent retient „*qu'en principe, on peut dire que le nombre des affaires à traiter par le Conseil supérieur de la sécurité sociale par année judiciaire est insuffisant pour occuper à temps plein trois magistrats*“. Si, dans un premier temps, et pour résorber le retard accumulé, trois magistrats de la Cour d'appel pourront exercer à temps plein leurs fonctions au niveau du Conseil supérieur de la sécurité sociale, ces magistrats pourront à l'expiration de cette période de résorption du résidu des affaires, être simultanément affectés à une chambre de la Cour d'appel. „*A titre d'exemple, il pourrait s'agir de la future chambre de l'application des peines, dont la création est prévue par le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines*“.

Il y aura lieu de voir si la prémisse d'une tâche partielle des magistrats affectés au contentieux social en instance d'appel se vérifie dans les faits, tout comme il y aura lieu de voir quelles répercussions, en termes de recours, aura la nouvelle loi, une fois votée et entrée en vigueur. La Cour se réserve le droit de revenir à la question d'un renforcement de ses effectifs au regard de l'évolution tant du contentieux social que du contentieux de l'exécution des peines.

\*

## REFORME DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

La Cour renvoie à ses observations formulées à l'endroit du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines, et qui ont trait à des dispositions figurant dans le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire.

La loi en projet prévoit, au titre de la sécurité des centres pénitentiaires, que les détenus peuvent être soumis à une fouille corporelle et/ou à une fouille intime, et ceci à l'entrée et à la sortie du centre pénitentiaire et encore pendant le séjour du détenu au centre pénitentiaire.

La Cour européenne des droits de l'homme a retenu dans un arrêt du 20 janvier 2011 que „des fouilles intégrales systématiques non justifiées et non dictées par des impératifs de sécurité“ peuvent être considérées comme contraires à l'article 3 de la CEDH.

En l'espèce, la loi en projet subordonne les fouilles à l'existence „d'indices ou d'informations permettant de soupçonner que le détenu dissimule sur ou dans son corps des objets, matières ou substances dont la possession est prohibée par la loi ou interdite par la réglementation pénitentiaire“. Des fouilles systématiques paraissent en conséquence exclues. Il faudra *des* indices, et donc pas seulement *un* indice. Il reste que ces mesures peuvent également être décidées sur base d'*informations* reçues, sans que la loi en projet ne se prononce sur la fiabilité de la source (informations reçues de la Police, informations de codétenus, informations de tiers?). Il y a lieu de s'interroger s'il n'y a pas, pour le moins, lieu d'aligner la terminologie sur celle figurant dans d'autres textes de loi (p. ex. articles 45 et 48-10 du Code d'instruction criminelle) et de requérir des indices ou des informations *faisant présumer* que le détenu dissimule sur ou dans son corps des objets, matières ou substances prohibées.

La loi en projet prévoit différentes modifications à des articles de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Dans la mesure où une refonte est en voie d'instance (avec abrogation de la loi modifiée du 31 mai 1999), il y aura lieu de vérifier si ces modifications sont encore nécessaires et, selon les cas, adapter les renvois. Tel est encore le cas pour les dispositions de

la loi en projet qui font référence à des dispositions de l'actuelle loi sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Le projet de loi prévoit enfin une modification du Code pénal. Il est notamment proposé de compléter le chapitre III du Titre VI du Livre II du Code pénal en y insérant un article 337-1 nouveau. Ce texte est destiné à tenir compte de certaines circonstances particulières, dans lesquelles soit un magistrat, soit un médecin, demande aux agents effectuant les transports de détenus, d'enlever à un ou plusieurs détenus les moyens de contention. Si les agents obtempèrent à la demande, il n'y aura pas de négligence dans leur chef, si le détenu, n'étant plus limité dans ses mouvements, réussit à s'échapper. Le nouveau texte dispose qu'*„est présumé ne pas être une négligence ... le fait de ne pas faire usage de moyens de contrainte ou de modifier les modalités de surveillance du détenu, sur demande d'un magistrat ou d'un médecin“*. Il ne devrait s'agir que d'une présomption simple.

