



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

LB/vg

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 17 mars 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 5978 Projet de loi relative au retrait obligatoire et au rachat obligatoire portant sur les titres de sociétés anonymes admis ou ayant été admis à la négociation sur un marché réglementé
- Désignation d'un rapporteur
2. Présentation des grandes lignes du nouveau concept quant à la politique gouvernementale pénitentiaire par Monsieur le Ministre de la Justice

*

Présents : M. Marc Angel remplaçant M. Jean-Pierre Klein, M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Jacques-Yves Henckes, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Jean-Louis Schiltz, M. Lucien Weiler

M. François Biltgen, Ministre de la Justice
M. Jérôme Wallendorf, du Parquet général de Luxembourg
M. Jeannot Berg et M. Luc Reding, du Ministère de la Justice
M. Hans-Jürg Bühlmann, expert

M. Laurent Besch, du Greffe de la Chambre des Députés

Excusé : M. Jean-Pierre Klein

*

Présidence : Mme Christine Doerner, Présidente de la Commission

*

1. 5978 Projet de loi relative au retrait obligatoire et au rachat obligatoire portant sur les titres de sociétés anonymes admis ou ayant été admis à la négociation sur un marché réglementé

La commission unanime désigne M. Gilles Roth comme rapporteur.

2. Présentation des grandes lignes du nouveau concept quant à la politique gouvernementale pénitentiaire par Monsieur le Ministre de la Justice

Introduction

M. le Ministre de la Justice informe que les grandes lignes politiques du nouveau concept quant à la politique gouvernementale pénitentiaire ont été définies. Le projet de loi afférent sera présenté au cours de l'automne de cette année.

Le Centre pénitentiaire de Luxembourg (ci-après le CPL) a hébergé, au 16 mars 2010, 645 prisonniers, 615 hommes et 30 femmes, dont 179 ont la nationalité luxembourgeoise. Ce chiffre se détaille comme suit :

- 283 condamnés,
- 326 détenus,
- 28 demandeurs d'asile déboutés en rétention, et
- 8 mineurs dans la section disciplinaire.

La situation de la population carcérale, quant à composition en fonction de résidents et non résidents, est identique à celle prévalant sur le marché de l'emploi, en ce qu'à peu près 40 % sont des non résidents.

On constate que la minorité des prisonniers ont été condamnés pour des faits criminels de nature grave. Les infractions liées à la toxicomanie représentent la majeure partie des faits réprimés (121 condamnés et 107 prévenus), suivies de l'infraction du vol (41 condamnés et 64 prévenus).

L'orateur, eu égard à l'absence de tout instrument spécifique quant à la collecte de statistiques relatives au système pénitentiaire, informe les membres de la commission qu'il est envisagé de lancer des projets de recherche devant combler cette lacune.

Il précise que le Ministère de la Justice propose, une fois le projet de loi afférent voté par le Parlement, de recourir à des experts extérieurs en vue d'une évaluation des pistes du nouveau concept. Il sera de sorte permis de recourir aux éventuelles adéquations qui se présenteraient dès la mise en œuvre opérationnelle dudit concept.

La réforme du volet de l'exécution des peines suivra celle relative au volet pénitentiaire.

La réforme du système pénitentiaire

La construction d'un troisième établissement pénitentiaire (Centre pénitentiaire Uerschterhaff, ci-après le CPU) dans la commune de Sanem (lieu-dit « Uerschterhaff ») constitue la prémisses indispensable à ce nouveau concept pénitentiaire.

A l'horizon 2017, date présumée de la mise en œuvre opérationnelle de la future Maison d'Arrêt à Sanem, le Luxembourg disposera de trois établissements pénitentiaires à vocation distincte, à savoir (i) la Maison d'Arrêt, le CPU à Sanem, (ii) le CPL à Schrassig et (iii) le CPG à Givenich.

Cette structure permettra une amélioration de l'efficacité du travail des intervenants du milieu carcéral et une utilisation rationnelle accrue des deniers publics y affectés.

Dans la même lignée, l'administration pénitentiaire sera dissociée du domaine de l'exécution des peines.

En ce qui concerne la philosophie inhérente à la politique pénitentiaire, on évoluera d'une approche dite réactive vers une approche proactive.

Il s'agit de limiter au strict minimum les peines privatives de liberté et de préparer le prisonnier à sa resocialisation. Il est ainsi prévu de compléter les modes d'exécution de peines alternatives (comme les travaux d'intérêt général, le bracelet électronique) et d'accentuer davantage la resocialisation du prisonnier par le biais de l'adhésion à un contrat de resocialisation individuel, le but affiché étant d'éviter la récidive. Une phase d'essai débutera dès l'entrée en vigueur du nouveau concept.

Les grandes lignes du nouveau concept pénitentiaire présentées par l'expert suisse

L'expert suisse, dont le Gouvernement s'est adjugé les services au début de l'année 2009, explique que ce nouveau concept connaît une réalité politique, sociétale et institutionnelle.

Origine

L'orateur rappelle que le projet de construction d'une Maison d'Arrêt avec une capacité de quatre cents personnes, décidée par le Gouvernement au courant de l'an 2008, devant désengorger le CPL, constitue le point de départ des réflexions quant à une réforme du système pénitentiaire luxembourgeois devant aboutir à une modification structurelle du paysage pénitentiaire.

L'organisation structurelle des établissements pénitentiaires

La structure des trois établissements pénitentiaires correspond à trois niveaux successifs, à savoir (i) la détention préventive, (ii) la peine (iii) la préparation à la sortie de prison.

- La Maison d'Arrêt (le CPU)

La structure et l'aménagement sont inspirés de constructions suisses similaires. Le CPU, dont l'accent est mis sur le caractère multifonctionnel, consistera en un bâtiment central et quatre blocs hébergeant les prévenus dans des petites unités, à savoir 40 prévenus par étage. L'aménagement et l'équipement des cellules seront identiques et une fermeture individuelle ou groupée sera possible.

Le dossier relatif à la soumission publique est en cours de finalisation.

- Le Centre pénitentiaire de Luxembourg (le CPL)

Le CPL sera appelé à accueillir les condamnés, ainsi que les prévenus - détenus et condamnés - nécessitant une prise en charge renforcée en termes de surveillance ou/et en termes de soins médicaux spécialisés.

Un centre de compétences sera, dans une logique de consolidation, créé au CPL visant à mieux cerner les besoins particuliers de certaines catégories de prévenus, comme les femmes enceintes, les toxicomanes, les malades mentaux. De même, un quartier de haute sécurité sera aménagé.

- Le Centre pénitentiaire de Givenich (le CPG)

Le CPG, qui prépare à la remise en liberté, ne nécessitera guère de modifications. Il échet de noter qu'une unité pour femmes ouvrira dans les prochains mois.

Le contrat de resocialisation individuel

La mise en œuvre de ce contrat, dont l'essence consiste à préparer le condamné à la sortie de prison, connaîtra successivement trois étapes, à l'instar des trois établissements pénitentiaires à vocation spécifique.

Le cadre légal

Le cadre légal afférent sera structuré par voie de loi, de règlement grand-ducal et de règlement ministériel. Les travaux afférents sont en cours.

Le cadre administratif

L'organisation pénitentiaire sera adaptée et comportera désormais deux axes, à savoir :

1. l'Administration pénitentiaire, sous la tutelle du Ministère de la Justice, qui assurera la gestion administrative des établissements pénitentiaires et des infrastructures afférentes, et
2. le volet de l'exécution des peines qui continue à être sous la tutelle du Procureur d'Etat délégué à l'exécution des peines.

Un flux de communication optimisé entre ces deux acteurs institutionnels sera indispensable en vue d'une bonne collaboration. Le cadre récurrent reste à être défini.

Les travaux préparatoires relatifs à la nouvelle Administration pénitentiaire sont en cours d'élaboration.

Le personnel

La fonction du personnel de garde va évoluer en ce qu'il passera du gardien dit « farde-clés » au statut d'agent pénitentiaire. Il s'agit de mieux préparer le gardien à assurer son rôle de première personne de contact pour les détenus. Il est prévu que l'agent pénitentiaire assumera davantage de fonctions d'assistance.

Le recrutement, la qualification scolaire requise et la formation offerte seront revues, en vue des nouvelles exigences demandées. Il est notamment prévu, quant au recrutement, de s'éloigner du privilège dit militaire.

Le concept quant à la gestion quotidienne

Les travaux afférents sont en train d'être finalisés.

Echange de vues

Un député déclare soutenir le nouveau concept tel que présenté ci-dessus. Il estime nécessaire, vu le nombre élevé de prévenus et de condamnés toxicomanes, d'approfondir davantage le volet de la prévention quant aux stupéfiants.

La mise en œuvre du contrat de socialisation individuelle nécessitera au préalable l'adoption d'une Charte des droits et des libertés des prisonniers.

En ce qui concerne le personnel à recruter, il est renvoyé à la pratique d'un Centre de rétention suisse qui a engagé des personnes ayant déjà subi un revers sérieux dans leur vie.

La sensibilité politique ADR est d'avis qu'il est important de revoir la hiérarchie des peines. Le problème de la présence et du trafic de stupéfiants dans l'enceinte du CPL, de même que la problématique de l'unité fermée à l'Institut socio-éducatif de l'Etat sis à Dreibern méritent d'être appréhendés de manière plus profonde.

Le groupe politique déi gréng, tout en soutenant le principe de la réforme du système pénitentiaire luxembourgeois, estime que l'absence de statistiques quant à la politique pénitentiaire devrait être redressée. La même observation vaut pour les Instituts socio-éducatifs étatiques.

La revalorisation de la profession du gardien est nécessaire. A l'échéance, il serait permis au personnel pénitentiaire de pouvoir demander des changements d'affectation dans le cadre des trois établissements pénitentiaires.

Il est d'avis qu'il faut mener en parallèle des réflexions à des alternatifs aux établissements pénitentiaires. En effet, comme l'a démontré le Professeur de criminologie Sonja Snacken (cf. courrier électronique du 16 mars 2010, présentation « Les prisons du 21^{ème} siècle et ses alternatifs), une amélioration et un accroissement des instruments promouvant les mesures de resocialisation aboutissent principalement à une diminution des mesures répressives devant être prononcées.

Le groupe politique DP s'interroge sur l'utilité de confier l'exécution des peines à un magistrat indépendant du Parquet Général, à l'instar du modèle français.

La réforme du système pénitentiaire nécessitera certainement un renforcement du personnel.

L'orateur s'interroge sur une éventuelle augmentation des possibilités de travail à l'intérieur des établissements pénitentiaires. Il convient aussi de mener une réflexion approfondie sur la lutte contre la toxicomanie, vu le nombre élevé des prisonniers condamnés pour des faits commis en violation de la législation sur les matières illicites et les stupéfiants.

Finalement, il convient de s'interroger, en ce qui concerne le régime de la libération conditionnelle, de prévoir une comparution mensuelle obligatoire des parties devant la Chambre du Conseil avec l'obligation pour le Parquet de motiver le maintien de la détention préventive, à l'instar du régime belge.

Un député demande s'il est envisagé, en vue d'une amélioration ponctuelle, de prévoir des mesures transitoires au CPL.

Explications supplémentaires

- Les personnes réputées dangereuses, respectivement présentant un cas particulier, seront en principe accueillies au CPL. La possibilité d'un transfert d'une personne du CPU vers le CPL et vice-versa sera prévue dans le nouveau cadre législatif.
- Les prévenus du CPU seront tous soumis au même traitement pénologique ; la différenciation actuelle entre ceux relevant du régime A et ceux relevant du régime B sera supprimée.
- Il convient de rappeler, en ce qui concerne la collecte de données en vue d'établir des statistiques, que pour les condamnations, la personne ne doit intégrer le CPL qu'une fois son jugement de condamnation est coulé en force de chose jugée.
- La personne à recruter en tant que gardien doit disposer d'une bonne condition physique et d'un état mental sain. Le besoin en personnel supplémentaire est évalué, sous toutes réserves, à environ 300 personnes. Or, il est probable que le seul marché du travail luxembourgeois n'autorise pas de procéder à un recrutement à cette échelle.
Il convient de rappeler que la mission primaire du gardien est d'assurer le bon fonctionnement et la gestion des infrastructures pénitentiaires.
- Le régime luxembourgeois de l'exécution des peines peut être qualifiée de satisfaisant. Le droit suisse connaît la séparation des fonctions entre le Parquet Général et l'administration pénitentiaire.
- La problématique des stupéfiants dans l'enceinte du CPL nécessite de prévoir des programmes et des mesures supplémentaires.
- Les programmes d'emploi offerts aux prisonniers seront configurés en collaboration avec des partenaires industriels et artisanaux. Il est encore prévu d'améliorer le volet de la formation, ainsi que celui de la formation continue à l'intérieur des établissements pénitentiaires.
- La nécessité de disposer de données statistiques quant au monde pénitentiaire ne reste plus à être démontrée.

M. le Ministre de la Justice précise, en ce qui concerne les mesures relevant du domaine préventif, que ce dernier relève notamment de la compétence du Ministère de la Famille et de l'Intégration. Le nombre élevé de prisonniers non résidents n'est pas sans poser de problèmes supplémentaires.

Le volet de la resocialisation comportera des possibilités d'emploi, conçues en collaboration avec le secteur privé. Il s'agit de veiller à ne pas aboutir à une situation de concurrence déloyale avec certains secteurs d'activités.

L'orateur exprime le souhait qu'un débat d'orientation sur le nouveau concept pénitentiaire ait lieu, notamment aux fins de promouvoir le débat public.

*

Le projet de procès-verbal du 10 mars 2010 n'appelle pas d'observation et recueille l'accord unanime de la commission.

Le Secrétaire,
Laurent Besch

Le Président,
Christine Doerner