

## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

---

LB/pk

### Commission juridique

#### Procès-verbal de la réunion du 23 mai 2012

##### ORDRE DU JOUR :

1. 6381 Projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et 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
  
- 6382 Projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et
  - 1) modification:
    - du Code pénal;
    - du Code d'instruction criminelle;
    - de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
    - de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire;
    - de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;
    - de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, et
    - de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, ainsi que:
  - 2) abrogation:
    - de certaines dispositions du Code de la Sécurité sociale;
    - des articles 11, 12 et 15 de la loi du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale, et
    - de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de la police générale
  
- Présentation des deux projets de loi par Monsieur le Ministre de la Justice
  
2. Divers

\*

Présents : M. Marc Angel, M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Léon Gloden, M. Jacques-Yves Henckes, M. Jean-Pierre Klein, M.

Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Lucien Weiler

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

MM. Jeannot Berg, Michel Lucius et Luc Reding du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'administration parlementaire

\*

Présidence : M. Gilles Roth, Président de la Commission

\*

1. **6381** **Projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et 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
  
- 6382** **Projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et**
  - 1) **modification:**
    - du Code pénal;
    - du Code d'instruction criminelle;
    - de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
    - de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire;
    - de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;
    - de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, et
    - de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, ainsi que:
  - 2) **abrogation:**
    - de certaines dispositions du Code de la Sécurité sociale;
    - des articles 11, 12 et 15 de la loi du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale, et
    - de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de la police générale

M. le Ministre de la Justice informe les membres de la commission que l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi n°6381 portant réforme de l'exécution des peines sera prochainement disponible.

### **Présentation des grands axes de la réforme pénitentiaire (projet de loi n°6382) et de l'exécution des peines (projet de loi n°6381)**

Pour le détail de la présentation, il y a lieu de se référer au document annexé au présent procès-verbal (cf. dossier de presse relatif aux projets de la réforme pénitentiaire et de l'exécution des peines).

1. La peine privative de liberté doit être l'«*ultima ratio*» dans le droit pénal.
2. La privation de la liberté doit être la seule peine appliquée dans la prison.
3. La priorité, dans le cadre de l'exécution de la peine privative de liberté, doit viser la (ré)intégration du détenu dans la vie citoyenne.
4. Une politique pénitentiaire cohérente nécessite la création d'un cadre administratif d'ensemble.
5. Le respect des droits de l'Homme nécessite une juridictionnalisation de l'exécution des peines privatives de liberté.
6. Le régime pénal des mineurs et des cas psychiatriques nécessite une mise en œuvre différenciée de la privation des libertés.
7. La grande réforme pénitentiaire doit se faire selon un calendrier strict.

## **Echange de vues**

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- Les groupes politiques DP et déi gréng déclarent soutenir les réformes proposées dans la version telle que découlant des projets de loi n°6381 et n°6382.
- L'administration pénitentiaire, regroupant, sous une direction globale, les directions spécifiques de chacune des trois prisons (CPU / CPL / CPG), est en charge (i) de la gestion des prisons et (ii) du traitement pénologique, lequel comporte essentiellement la surveillance de l'exécution du contrat volontaire d'intégration.

Ledit contrat constitue une des pièces angulaires de la réforme pénitentiaire. Le contrat précité conclu à titre individuel avec le détenu préventif et le détenu condamné vise à impliquer le détenu comme partenaire à part entière dans son processus d'intégration. L'objectif est la (ré)intégration du détenu en ce qu'elle comporte le volet de la resocialisation et celui de la réinsertion dans la vie citoyenne.

Dans le cadre de l'exécution de ce contrat volontaire d'intégration, l'administration pénitentiaire collabore avec des acteurs internes (comme le service psycho-socio-éducatif (SPSE) et externes tant publics que privés (comme les organisations non gouvernementales).

Dans ce cadre, il est également prévu d'avoir un échange de vues avec des organisations patronales afin de sonder la possibilité de prévoir, sous une forme encore à définir, des modalités de réinsertion dans le monde du travail.

- Les gardiens deviennent des «agents pénitentiaires» bénéficiant d'une formation plus poussée, principalement dans les domaines de la psychologie, du droit, y compris des droits de l'Homme, et du monde et milieu pénitentiaire. Il s'agit de leur conférer un rôle complémentaire en tant que «personne de contact» avec les détenus.

Actuellement, un projet-pilote afférent est en cours et donne jusqu'à présent satisfaction.

- Au sujet du fléau relatif au trafic de stupéfiants dans l'enceinte notamment du CPL, il y a lieu de constater qu'il n'existe pas de prison au monde qui ne soit pas confronté à ce problème. Vu le nombre important des «entrées» et «sorties» journalières (fournisseurs, sociétés réalisant des réparations etc.), la généralisation de contrôles systématiques comme la fouille corporelle auraient pour effet de paralyser partiellement le fonctionnement opérationnelle de la prison. Néanmoins, il est proposé d'augmenter le nombre des contrôles aléatoires.
- En ce qui concerne le volet de la neutralisation des communications faites par l'intermédiaire d'un portable, il n'y existe à l'heure actuelle aucun système de brouillage qui serait efficace d'un point de vue opérationnel tout en respectant différentes contraintes, à savoir la santé du personnel et des détenus ainsi que la proximité de l'aéroport de Luxembourg.
- Il est prévu de mettre en place un suivi statistique au niveau de l'administration pénitentiaire qui fait actuellement défaut.
- En ce qui concerne le volet des peines de substitution, il est proposé d'étendre le champ d'application du placement sous surveillance électronique (bracelet électronique), ainsi que de prévoir un recours plus systématique au travail général non rémunéré (l'actuel article 22 du Code pénal).
- Il a été retenu, dans le cadre des travaux relatifs à la réforme de la Constitution, que le détenu conserve le droit de vote actif.
- Un projet de règlement grand-ducal portant sur le régime interne des prisons et modifiant le règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires (Mémorial A, n°17 du 3 avril 1989) sera présenté au courant du mois de juillet 2012 au Conseil de Gouvernement.
- Il est proposé que la Chambre de l'application des peines du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg devienne opérationnelle dès le début de l'année judiciaire 2013/2014.
- Les membres de la commission décident de conférer un caractère prioritaire aux deux projets de loi n°6381 et n°6382 qui seront examinés dès que les avis respectifs du Conseil d'Etat seront disponibles.

## **2. Divers**

Il est proposé de fixer provisoirement, sous réserve de la disponibilité des membres de la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police, la réunion jointe en vue d'entendre les représentants de l'Association du Personnel de la Police judiciaire (cf. courrier afférent du groupe politique du 26 avril 2012) au mercredi 6 juin 2012 à 14h00.

Le secrétaire,  
Laurent Besch

Le Président,  
Gilles Roth

Annexe: dossier de presse relatif aux projets de la réforme pénitentiaire et de l'exécution des peines



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de la Justice

# **DOSSIER DE PRESSE**

## **Projets de la réforme pénitentiaire et de l'exécution des peines**

**22/12/2012**

# **La grande réforme pénitentiaire: 7 thèses**

Le ministre de la Justice tient à remercier le médiateur dans sa qualité de contrôleur externe des lieux privatifs de liberté pour ses réflexions et recommandations fournies dans son premier rapport annuel et pour l'accompagnement actif lors de l'élaboration des textes présentés. Bon nombre de ses réflexions ont déjà été intégrées dans les projets de loi sur la réforme pénitentiaire et de l'exécution des peines. Elles seront aussi considérées lors de l'élaboration des règlements grand-ducaux d'exécution.

## **1) Dans le droit pénal la peine privative de liberté doit être l' « ultima ratio »**

Le droit pénal poursuit un certain nombre de buts :

- prévenir les infractions;
- sanctionner les infractions;
- dédommager les victimes;
- amender les auteurs des infractions ;
- éviter la récidive.

La question qui se pose est de savoir quelle sanction convient le mieux à répondre aux différents buts et notamment à celui d'amender les auteurs des infractions. Il est permis de douter qu'une peine privative de liberté atteigne à elle-seule le but. Dès lors il faut la limiter strictement aux infractions les plus graves.

Il faut donc développer des sanctions alternatives.

La réforme sous rubrique comprend un certain nombre d'éléments en ce sens :

- les juges doivent désormais motiver leur décision s'ils prononcent une peine privative de liberté ferme;
- la réforme entend privilégier des solutions alternatives telle l'exécution des peines sous forme électronique et ceci sans considération de la gravité de la sanction.<sup>1</sup>

## **2) En prison, la privation de la liberté doit être la seule peine appliquée**

Dans le cadre de l'exécution de la peine privative de liberté, il faut éviter que le détenu subisse d'autres peines que celle de la privation de la liberté.

---

<sup>1</sup> Le projet de loi « exécution des peines » ajoute le placement sous surveillance électronique aux cas de la semi-liberté respectivement de la suspension de peine, où un condamné peut avoir le RMG pour autant qu'il remplisse les règles de droit commun du RMG.

Les 2 projets de loi ne prévoient en cette matière rien d'autre qu'une déclinaison des principes-directeurs de la réforme :

- la privation de liberté doit être la seule peine ;
- il faut « normaliser » les prisons (= rapprocher leur fonctionnement dans la mesure du possible à la vie en société) pour faciliter la réintégration des condamnés ;
- il ne sert à rien de « désintégrer » socialement d'abord un condamné, pour ensuite faire des efforts pour le « réintégrer » dans la société ;
- il faut responsabiliser le condamné (→ le contrat volontaire d'intégration).

L'objectif de la mise en œuvre des peines privatives de liberté est de concilier la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'intégration de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions.

Dans ce sens, la présente réforme prévoit :

- un cadre légal de droits et d'obligations;
- un recours contre toute sanction disciplinaire devant la future chambre d'application des peines;
- le droit au libre choix du médecin ;
- l'amélioration des soins médicaux par la création d'un médecin référent;
- le droit à l'élection d'une délégation des détenus;
- le droit au respect de la sphère privée;
- le droit à un revenu équitable en cas de travail (dans ce contexte il y a lieu réfléchir sur une prise en compte du SSM comme base de calcul horaire de la rémunération);
- le droit au maintien d'une assurance sociale complète selon le droit commun (assurance maladie ; assurance pension)<sup>2</sup>;
- le droit à la conclusion d'un contrat volontaire d'intégration ;
- la création d'un centre de compétences au CPL.

### **3) Dans le cadre de l'exécution de la peine privative de liberté, la priorité doit viser la (ré)intégration dans la vie citoyenne**

La nouveauté principale de la grande réforme concerne le principe que tout condamné voire détenu se voit proposer la conclusion d'un contrat volontaire d'intégration. Cette notion dépasse celle de « Strafvollzug » voire même de « Strafvollstreckung » et comprend trois volets :

- le caractère volontaire : le détenu ne doit pas se voir imposer ce contrat ; ce refus ne sera pas sanctionné;
- la notion de contrat implique que celui-ci
  - o doit être individuel et couvrir des domaines aussi divers que l'éducation, la formation, la santé psychique et physique, la relation envers la victime, ...

---

<sup>2</sup> Malgré un arrêt de la Cour Constitutionnelle du Grand-duché de Luxembourg qui a décidé qu'une suspension de pension n'était pas contraire à la Constitution, le Gouvernement veut assurer un traitement pénologique équitable en assurant que la seule peine appliquée est la privation de liberté, ceci d'autant plus que, dans le même arrêt, la Cour Constitutionnelle a précisé qu'une telle suspension de pension constitue une peine au sens de la Constitution.



- doit être déterminé d'un commun accord entre parties;
  - comprend des droits et devoirs réciproques;
  - doit dans son exécution être surveillé par l'administration pénitentiaire tout en faisant intervenir des acteurs divers internes et externes tant publics que privés :
- l' « intégration » est une fin dépassant le simple traitement pénologique. Il s'agit de préparer et d'accompagner le détenu à redevenir dès sa libération un citoyen à part entière.

#### **4) Une politique pénitentiaire cohérente nécessite la création d'un cadre administratif d'ensemble**

A ce jour, l'administration des centres pénitentiaires dépend du délégué du Procureur Général. Il n'y a pas de véritable direction et aucune dépendance par rapport au Ministère de la Justice.

Désormais, il y aura trois centres pénitentiaires :

- CPU : maison de détention des prévenus ;
- CPL : exécution des peines par rapport aux condamnés;
- CPG : exécution des peines en milieu ouvert.

Vu le problème de la gestion de certaines catégories de détenus en nombre très réduit (p.ex. les femmes), il peut être dérogé à cette répartition afin d'éviter une isolation de fait de ces détenus.

Pour permettre une politique pénitentiaire cohérente, la réforme prévoit :

- l'instauration d'une direction globale regroupant les directions spécifiques de chacune des 3 prisons et dépendant directement du ministre de la Justice;
- la définition d'un cadre de sanctions disciplinaires spécifiques pour les détenus;
- la transformation des « gardiens » en « agents pénitentiaires » (recrutement modifié : 5 ans de formation, priorité, au lieu d'exclusivité, du recrutement par l'Armée ; formation spécifique ; pas de revalorisation des traitements);
- la création d'un cadre de prise en charge médicale via convention avec les Centres hospitaliers;
- une augmentation du personnel au fur et à mesure de l'avancement de la réforme ;
- une exécution de l'ensemble des transports des détenus à moyen terme (au plus tard à l'ouverture du CPU) par la seule Police Grand-ducale ;
- une réduction des transports par la mise en place d'une base légale sur la vidéoconférence et sur la faculté de la future CHAP de pouvoir tenir ses séances dans une prison.

#### **5) Le respect des droits de l'homme nécessite une juridictionnalisation de l'exécution des peines privatives de liberté**

Anticipant une éventuelle condamnation du Luxembourg par la Cour des Droits de l'Homme (affaire « Boulois ») et voulant même aller plus loin dans le respect des Droits de l'Homme, la réforme entend en général remplacer la responsabilité individuelle du

délégué du procureur général d'Etat par la responsabilité collective d'une chambre d'application des peines (CHAP) auprès du tribunal de Luxembourg. Le nouveau système pourra être résumé comme suit :

- prévoir au début de toute exécution d'une peine privative de liberté une concertation entre le condamné et le Procureur général d'Etat ou son délégué ;
- conférer la responsabilité du traitement pénologique à la direction pénitentiaire avec recours devant la future CHAP;
- conférer la décision en matière d'exécution des peines privatives de liberté à la CHAP avec recours en appel devant la Cour d'Appel.

Dans le même ordre d'idées cette CHAP se verra confier l'aménagement de l'exécution de la peine accessoire de l'interdiction de conduire des véhicules et des amendes. En effet, actuellement certains cas de figure ne se voient accorder aucune autre voie de recours que celle du droit de grâce grand-ducal. La nouvelle formule permettra ainsi de réformer la Constitution en vue de réduire le droit de grâce à une action exceptionnelle réduite à l'exécution des peines privatives de liberté.

#### **6) *Le régime pénal des mineurs et des cas psychiatriques nécessite une mise en œuvre différenciée de la privation des libertés***

Ces deux cas de figure demandent une mise en œuvre différenciée :

Pour les mineurs il faut faire la différence :

- a. entre les mineurs d'âge de moins de 16 ans accomplis tombant sous le régime de la législation de la protection de la jeunesse : ils ne sauront selon la nouvelle réforme être placés au CPL, mais devront tous, qu'elle que soit la durée de leur placement, être confiés à la future UNISEC de Dreibern ;
- b. et les mineurs d'âge de plus de 16 ans accomplis tombant sous le droit pénal commun et continuant à être confiés à la section spéciale du CPL.

Vu l'exigüité des lieux à Dreibern et vu qu'il existe une catégorie de jeunes de plus de 16 ans toujours soumis à la législation sur la protection de la jeunesse il faut réfléchir à la création d'une unité fermée spécifique destinée à regrouper les mineurs de plus de 16 ans, quelle que soit la raison de leur placement (protection de la jeunesse ou droit pénal commun).

Quant aux cas des irresponsables pénaux (article 71 du Code pénal), vu que la création d'une unité fermée spécifique auprès du CHNP n'a pu être réalisée, il est proposé de créer une telle unité dans l'enceinte du CPL, mais soumise à la seule autorité du Ministre de la Santé et du CHNP. Cette unité pourrait accueillir, sous certaines conditions, des détenus pour un traitement ad hoc.

#### **7) *La grande réforme pénitentiaire doit se faire selon un calendrier strict***

**2012 :** dépôt, discussion et vote des 2 projets de loi;

Jusqu'à la fin du mois de février 2012: discussion des règlements grand-ducaux d'exécution au Conseil de Gouvernement et dépôt subséquent pour discussion avec les 2 projets de lois.

**2013** : mise en œuvre de l'administration pénitentiaire et de la CHAP ; mise en œuvre des règlements grand-ducaux.

**2014 à 2016** : recrutement et formation des agents pénitentiaires supplémentaires requis pour le CPU et construction du CPU ; préparation de l'UGRM (Unité de garde et de réserve mobile) de la Police afin d'assurer tous les transports de détenus entre le CPL et le CPU d'une part et les juridictions et les hôpitaux d'autre part avec en parallèle construction de l'Unité psychiatrique spéciale au CPL.

**2017** : ouverture du CPU.

**À partir de 2018** : travaux de réaménagement du CPL avec création du « centre de compétences » au CPL.