



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2013

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- Rapporteurs: Monsieur Léon Gloden, Monsieur Gilles Roth

 - 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- Rapporteurs: Monsieur Léon Gloden, Monsieur Gilles Roth
- Entrevue avec Monsieur le Ministre de la Justice suite à l'avis du Conseil d'Etat
2. Divers

Présents : M. Marc Angel, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Léon Gloden, M. Jacques-Yves Henckes, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth

M. Luc Reding, du Ministère de la Justice
M. François Biltgen, Ministre de la Justice
Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Xavier Bettel, Mme Lydie Polfer, M. Lucien Weiler

*

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

Suite aux avis des autorités judiciaires et du Conseil d'Etat, M. le Ministre présente les différentes questions qu'il convient de trancher avant la continuation des travaux législatifs relatifs aux deux projets de loi sous rubrique.

Les deux projets de loi feront l'objet d'amendements gouvernementaux qui visent à lever les différentes oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat. Dans cette optique, une entrevue aura lieu prochainement entre le Ministre et les représentants du Conseil d'Etat. Les amendements gouvernementaux seront présentés aux membres de la Commission juridique dès leur finalisation.

En premier lieu, M. le Ministre expose les questions générales, et en second lieu les questions spécifiques à chaque projet de loi.

Questions générales :

- La future chambre de l'application des peines sera-t-elle une juridiction à part entière ou ne sera-t-elle qu'une instance de recours contre les décisions du procureur général d'Etat ?
Le Conseil d'Etat et le procureur général d'Etat se prononcent en faveur de la deuxième option aux motifs qu'elle présente l'avantage de conserver la flexibilité du régime actuel et de répondre, en même temps, aux critiques formulées par la Cour européenne des droits de l'homme qui souligne l'absence de recours effectif devant une juridiction.
Néanmoins, M. le Ministre souhaite retenir la première option en arguant que la réforme pénitentiaire vise à moderniser intégralement le système en lui conférant plus de transparence et de prévisibilité.
- La nécessité de prévoir un double degré de juridiction ?
D'après le Conseil d'Etat et le procureur général d'Etat, le double degré de juridiction ne s'impose pas. Selon M. le Ministre un seul degré de juridiction est envisageable.
- Une formation du tribunal ou de la Cour ?
A partir du moment où l'option d'un seul degré de juridiction est retenue, il semble préférable de rattacher la chambre de l'application des peines à la Cour d'appel. La Cour a en effet plus de distance par rapport à la décision qui a été rendue au fond.

Questions spécifiques

Projet de loi 6381 (exécution des peines)

- Art. 678 nouveau CIC : participation aux frais d'hébergement des détenus en semi-liberté
Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une telle participation aux frais en invoquant le principe d'égalité devant la loi. A noter que cette disposition a été reprise de la loi du 26 juillet 1986 sur l'exécution des peines.
Toutefois, la suppression de la participation aux frais d'hébergement permettrait au détenu de se servir de son argent pour payer des amendes, des frais de justice ou alors indemniser des victimes. On pourrait dès lors envisager de suivre le Conseil d'Etat.
- Art. 685 nouveau CIC : libération anticipée des étrangers, possibilité d'augmenter l'interdiction du territoire par un temps d'épreuve
Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que la libération anticipée d'un étranger puisse emporter une interdiction du territoire égal au reliquat de la peine à subir, augmentée le cas échéant d'un temps d'épreuve. Or, le but de cette disposition était de maintenir la pratique actuelle, selon laquelle, lors d'une libération anticipée, un temps d'épreuve est ajouté à l'interdiction de territoire, afin de ne pas favoriser les étrangers bénéficiant d'une libération anticipée par rapport aux Luxembourgeois bénéficiant d'une libération conditionnelle suivant l'article 100 du Code pénal qui prévoit un temps d'épreuve.

Afin de tenir compte des avis du Conseil d'Etat, ainsi que du procureur général d'Etat et des juridictions, il est proposé de supprimer cette disposition.

- Art. 689(2) nouveau CIC : placement sous surveillance électronique – possibilité pour le service central d'assistance sociale (SCAS) de modifier les horaires de sortie, sur autorisation de la chambre de l'application des peines

La solution proposée s'inspirait du droit français. L'idée était de trouver une solution flexible permettant de modifier les horaires d'assignation fixés pour faire face à des imprévus.

La disposition prévoyait que la chambre de l'application des peines pouvait autoriser le SCAS à modifier les horaires du bénéficiaire, à condition qu'il s'agisse d'une modification temporaire et non définitive, qu'elle soit favorable au condamné et que la modification ne remette pas en cause l'équilibre de la mesure.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle que le Conseil d'Etat a émise à l'endroit de cette disposition, il est proposé de prévoir dans la loi que, dans tous les cas, c'est le procureur général d'Etat qui fixe les horaires suivant l'ordonnance de principe rendue par la chambre de l'application des peines, le SCAS étant chargé de la mise en œuvre.

- Art. 692 nouveau CIC : placement sous surveillance électronique – possibilité de faire établir un certificat médical attestant l'absence d'inconvénient pour la santé du condamné

Le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle à l'endroit de cette disposition aux motifs que si le procédé de contrôle électronique présente un risque sanitaire, le problème doit recevoir une réponse globale et ne saurait être réglé par un avis médical individuel. Il signale que l'Etat ne peut se décharger de sa responsabilité, au niveau d'effets négatifs sur la santé, sur un médecin.

Or, en réalité, les auteurs entendaient simplement créer la possibilité de faire vérifier par un médecin l'absence de contre-indications (du type d'allergies par exemple) au port du bracelet électronique par le condamné, candidat au placement sous surveillance électronique.

Partant, il est proposé de passer outre l'opposition formelle.

- Art. 695 nouveau CIC : possibilité de faire « arrêter » provisoirement un prisonnier du CPG (Givenich) par le Parquet en vue de son retransfèrement au CPL (Schrassig) si son comportement l'exige

Pour les représentants du Ministère de la Justice, il n'est pas clair si le Conseil d'Etat s'oppose formellement au principe de l'« arrestation » ou uniquement aux modalités rédactionnelles du libellé.

M. le Ministre plaide, en tout état de cause, pour le maintien du principe et propose de tenir compte des observations du Conseil d'Etat en modifiant la rédaction du texte.

- Art. 696 à 698 nouveau CIC : pouvoirs de la chambre de l'application des peines : Peut-elle, en statuant sur un recours, prendre une décision plus défavorable au détenu que celle qui a été prise par l'administration pénitentiaire ?

Ces articles prévoient des chefs de compétence de la chambre de l'application des peines : la chambre de l'application des peines exerce des pouvoirs décisionnels lorsqu'il s'agit de l'exécution des peines, et elle exerce des pouvoirs de contrôle lorsqu'il s'agit des questions de régime pénitentiaire. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir trois articles différents, mais qu'on peut logiquement couvrir toutes les sanctions disciplinaires dans une seule disposition, et il s'oppose formellement à la *reformatio in peius*, raisonnant en termes de droit pénal.

Or, selon les représentants du Ministère de la Justice, le fait d'enlever à la chambre de l'application des peines la plénitude de juridiction risque d'engendrer des recours abusifs contre les décisions de l'administration pénitentiaire.

Partant, il est proposé de passer outre l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

- Art. 708 (2) nouveau CIC : possibilité pour le directeur de l'établissement pénitentiaire d'introduire auprès de la chambre de l'application des peines une demande d'aménagement de la peine en faveur du prisonnier

Le Conseil d'Etat émet ses réserves les plus fortes sur le paragraphe (2) qui prévoit la saisine de la chambre par le directeur d'un établissement pénitentiaire agissant « pour le compte » du condamné. Raisonant toujours en termes de droit pénal, le Conseil d'Etat s'oppose, sous peine d'opposition formelle, à la reconnaissance d'un rôle procédural à la direction d'un établissement pénitentiaire. Or, la suppression de cette possibilité enlèverait un « outil de travail » à l'administration pénitentiaire, alors que c'est précisément ce genre de facilités qui est susceptible de faire réaliser à un prisonnier que ses efforts peuvent « payer ».

Dès lors, il est proposé de passer outre l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Questions spécifiques

Projet de loi 6382 (administration pénitentiaire)

- Art. 10 : Interdiction d'admettre aux établissements pénitentiaires des mineurs, autres que ceux visés à l'article 32 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Le Conseil d'Etat approuve le principe de l'exclusion des mineurs des centres pénitentiaires, sous réserve de l'hypothèse prévue à l'article 32 de la loi précitée du 10 août 1992. Partant, seuls les mineurs âgés de plus de 16 ans au moment du fait et qui relèvent du droit commun peuvent être admis aux centres pénitentiaires. Toutefois, selon le Conseil d'Etat, la solution devrait être trouvée dans le cadre de la loi précitée du 10 août 1992 et non pas dans un droit de refus d'admission reconnu au directeur dans la loi en projet. Dans la mesure où la disposition en cause signifie que le directeur d'un centre peut refuser d'exécuter une décision de justice, elle heurte le principe du respect dû aux décisions de justice et celui de la séparation des pouvoirs. Par conséquent, le Conseil d'Etat émet une opposition formelle à l'égard de l'article sous examen.

Afin de tenir compte de cette opposition formelle, il est proposé de modifier la loi de 1992 et de supprimer l'article 10 du projet de loi sous examen.

- Art. 28 : contrat volontaire d'intégration
Ce nouvel instrument vise à favoriser l'intégration du détenu. Or, le Conseil d'Etat émet une opposition formelle à l'endroit de cette disposition. Dans la mesure où cet article représente un des aspects les plus importants de la réforme pénitentiaire, à savoir les mesures et procédures nécessaires afin de favoriser l'intégration du détenu, il est proposé de discuter ce point avec les représentants du Conseil d'Etat. Il paraît en effet souhaitable de maintenir cette disposition dans le projet de loi.
- Art. 33 : droit d'association des détenus
Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle à l'endroit de cet article pour des raisons tenant aux droits individuels des détenus et à la sécurité juridique.
Or, l'article en question visait simplement à consacrer une pratique qui existe déjà.
Afin de tenir compte des observations du Conseil d'Etat, il est proposé de reformuler et de compléter l'article.
- Art. 36 : fautes et sanctions disciplinaires – inscription dans la loi ou dans un règlement grand-ducal ?
L'article 36 (2) prévoyait qu'«un règlement grand-ducal détermine les fautes et les sanctions disciplinaires y applicables, ainsi que les modalités procédurales y

afférentes (...) ». Selon le Conseil d'Etat, il convient d'inscrire les fautes et sanctions disciplinaires dans une loi. A noter que les fautes et les sanctions sont détaillées dans un projet de règlement, transmis ultérieurement au Conseil d'Etat.

Dès lors, afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il suffirait de « déplacer » les fautes et sanctions dans la loi.

- Art. 39(3) : détermination du périmètre de la compétence des agents pénitentiaires par la loi

L'article 39 vise à instaurer les principes de l'intervention de la Police dans les prisons en cas de nécessité. Le paragraphe (3) propose de consacrer légalement les plans de gestion de crises qui, jusqu'à présent, n'existent que de manière informelle. Etant donné que les incidents pouvant surgir dans une prison peuvent être de nature très différente, les entités et corps susceptibles d'intervenir peuvent également varier. La consécration légale de ces plans de gestion des crises vise par ailleurs à résoudre un problème d'ordre légal, à savoir le rayon de compétence des membres du personnel de l'administration pénitentiaire, principalement celui des gardiens, futurs agents pénitentiaires.

Or, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle basée sur l'article 97 de la Constitution, de déterminer, dans une disposition légale précise, le domaine spatial des compétences de l'administration et de préciser si ce domaine varie en fonction de situations déterminées.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé d'indiquer les précisions dans la loi.

*

Les positions exposées par M. le Ministre, qui seront formalisées par le biais d'amendements gouvernementaux, rencontrent l'approbation des membres de la Commission.

Echange de vues

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

- Comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi n°6831, la mission de l'exécution des peines « se compose en fait de deux aspects différents mais liés: il s'agit d'une part de l'exécution des peines proprement dite – c'est-à-dire les questions qui concernent directement la nature et les limites d'une peine infligée par la juridiction de condamnation – et, d'autre part, ce qui est désigné par la doctrine comme le « régime pénitentiaire », c'est-à-dire les questions qui concernent la vie et le traitement du détenu en milieu carcéral, comme par exemple le travail, la formation, la santé, les sanctions disciplinaires, le placement au régime cellulaire, etc. ».

Cette distinction qui est bien ancrée dans de nombreux pays n'existe actuellement pas au Luxembourg ni dans les textes normatifs, ni dans les usages administratifs alors que le procureur général d'Etat a réuni les deux volets entre ses mains. Pour des questions de « régime pénitentiaire », donc des questions d'ordre administratif, les détenus disposent d'une voie de recours jurisprudentielle devant les juridictions administratives, tandis que pour les aspects de l'exécution des peines, les détenus ne disposent d'aucune possibilité de faire examiner les décisions prises par le procureur général d'Etat par une juridiction au sens propre du terme.

Or, le projet de loi n°6381 prévoit que la chambre de l'application des peines aura deux sortes de compétences différentes: concernant les questions relatives à l'exécution des peines, le pouvoir décisionnel appartient directement à la chambre de

l'application des peines. En revanche, pour les questions relevant du régime pénitentiaire, elle aura la fonction de juridiction de recours contre des décisions prises par l'administration pénitentiaire.

- La chambre de l'application des peines statuera, conformément au droit commun, en formation collégiale de trois juges sauf dans les cas visés aux articles 706 et 707 du CIC. L'article 706 nouveau du CIC prévoit qu' « en cas d'urgence, les décisions peuvent être prises par la chambre de l'application des peines composée en juge unique (...) ». Selon l'article 707 « En matière de peines privatives de liberté, la chambre de l'application des peines peut également statuer en composition de juge unique lorsqu'il s'agit d'un condamné qui a déjà bénéficié d'une mesure d'aménagement de sa peine. ».
- Le projet de loi sous rubrique vise en outre à modifier le CIC en introduisant la vidéoconférence, dont l'usage sera permis dans les cas, nationaux et internationaux, où un des participants est incarcéré, le cas échéant, à l'étranger, ou dans l'impossibilité de se déplacer. Le paragraphe (1) de l'article 557 nouveau du CIC prévoit par ailleurs que l'exécution de la vidéoconférence est considérée, pour la personne concernée, comme équivalente à une comparution traditionnelle. Le recours à la vidéoconférence permettra ainsi de gagner du temps tout en réduisant les frais, notamment ceux liés aux transports de détenus.
- Dans le même esprit, le paragraphe (3) de l'article *710 nouveau du CIC* prévoit encore que, si la personne concernée est détenue dans un établissement pénitentiaire, la chambre de l'application des peines peut décider que les débats auront lieu dans cet établissement pénitentiaire. Or, cette disposition qui vise à contribuer à une réduction des transports de détenus entre les établissements pénitentiaires et la Cité judiciaire à Luxembourg-Ville ne semble pas faire l'unanimité auprès des magistrats.
- Il est prévu qu'à l'avenir chaque établissement pénitentiaire aura un directeur. La direction des trois établissements sera exercée par un directeur de l'administration pénitentiaire, qui lui-même relèvera de la tutelle du ministre de la Justice. Une décision prise par le directeur de l'établissement pénitentiaire pourra faire l'objet d'un recours gracieux devant le directeur de l'administration pénitentiaire. Ce recours constituera un préalable obligatoire à un recours devant la chambre de l'application des peines.
- Actuellement l'établissement pénitentiaire est en charge du transport des détenus jugés non dangereux, ceux qui sont jugés dangereux sont transportés par la police. Or, le projet de loi prévoit qu'à l'avenir tous les détenus, à l'exception de ceux détenus à Givenich, seront transportés par la police. Cette disposition a été critiquée lors du *hearing* organisé dans le cadre de l'examen du projet de loi. Il semble toutefois que la solution proposée soit la plus rationnelle. En effet la situation actuelle pose de multiples problèmes, notamment : difficultés pour déterminer le degré de dangerosité des détenus, risques de divergences d'appréciation, problèmes d'équipement et de pouvoir des agents. Il convient de préciser qu'il y aura des effectifs policiers supplémentaires afin d'exécuter ces tâches.
- L'unité de sécurité (Unisec) de Dreibern avait été prévue à l'origine pour les cas de mineurs jugés « difficiles ». Or, en pratique, ces derniers sont actuellement placés à Schrassig. En effet, l'Unisec s'est rapidement avéré trop petit, n'offrant que 12 places divisés en unités de vie.

- Selon le Ministre de la Justice, il convient de mener une discussion de fond sur la question de savoir s'il faut ou non emprisonner des mineurs et en tirer des conclusions.

Les membres de la Commission décident de convoquer prochainement une réunion afin de procéder à un nouvel échange de vues avec certains des acteurs déjà entendus, notamment Madame Simone Flammang, Juge de la Jeunesse au Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, ainsi que les représentants de la Ligue des Droits de l'Homme.

Les groupes parlementaires prendront ensuite position sur la question.

2. Divers

Les membres de la Commission décident de convoquer une réunion le mercredi 30 janvier 2013 à 9 heures afin de continuer l'examen de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n°6376 (normes comptables).

Luxembourg, le 24 janvier 2013

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Gilles Roth