

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 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.**

I. - Texte du projet de loi

Chapitre 1^{er} – Dispositions générales.

Art. 1^{er}. (1) La présente loi a comme objet de déterminer les dispositions relatives à l'organisation des établissements pénitentiaires du Grand-Duché de Luxembourg ainsi qu'à la mise en œuvre des décisions judiciaires emportant une mesure ou une peine portant privation de liberté dans ces établissements.

(2) 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.

Art. 2. Aux fins de la présente loi et de ses règlements d'exécution, il y a lieu d'entendre par :

- (a) « détenus » : indistinctement toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure privative de liberté dans un établissement pénitentiaire ;
- (b) « condamnés » : les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation à une peine privative de liberté qui a acquis force de chose jugée ;

- (c) « prévenus » : les personnes faisant l'objet d'une mesure privative de liberté et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une condamnation à une peine privative de liberté ayant acquis force de chose jugée ;
- (d) « la chambre de l'application des peines » : les juridictions visées aux articles 705 et suivants du Code d'instruction criminelle ;
- (e) « le magistrat compétent » : les juges, juridictions et magistrats du ministère public respectivement saisis du dossier de poursuite d'un détenu suivant l'état d'avancement de la procédure pénale avant que la condamnation n'ait acquis force de chose jugée.

Chapitre 2 – De l'administration pénitentiaire.

Art. 3. L'administration pénitentiaire est placée sous l'autorité du membre du gouvernement ayant l'administration pénitentiaire dans ses attributions, ci-après désigné « le ministre ».

Art. 4. (1) Sans préjudice des compétences du procureur général d'Etat et de la chambre de l'application des peines, l'administration pénitentiaire a pour mission générale d'assurer dans les établissements pénitentiaires la mise en œuvre des décisions judiciaires prononçant une mesure ou une peine privative de liberté et d'assurer la garde et l'entretien des personnes qui, dans les cas déterminés par la loi, lui sont confiées en vertu ou à la suite d'une décision de justice.

(2) A l'égard de toutes les personnes dont elle a la charge, à quelque titre que ce soit, l'administration pénitentiaire assure le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Elle veille à l'application des régimes internes des établissements pénitentiaires institués dans le but de préparer les détenus à leur intégration et prend toutes les mesures en vue de la réalisation de cet objectif.

(3) La mise en œuvre du contrat volontaire d'intégration visé à l'article 28 est de la compétence des établissements pénitentiaires qui, à cette fin, peuvent être autorisés à coopérer avec d'autres entités publiques et privées. Dans ce cas, les dispositions de l'article 12 sont applicables.

(4) L'administration pénitentiaire est autorisée à traiter les données à caractère personnel relatives aux personnes dont elle a la charge et relatives aux infractions, aux condamnations et autres décisions judiciaires au sens des dispositions de l'article 8 (2) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, conformément aux modalités à déterminer par règlement grand-ducal. Ces données ne peuvent être traitées qu'en vue des finalités visées à l'article 1^{er} (2), 14, 21 et 38.

Art. 5. (1) La direction de l'administration pénitentiaire est assurée par un directeur qui a sous ses ordres l'ensemble de l'administration. Il dirige, coordonne et surveille les activités de l'administration et assure les relations avec le ministre.

(2) Le directeur est assisté d'un directeur adjoint qui le seconde dans ses tâches et qui le remplace en cas de besoin ou de vacance de poste.

Art. 6. L'administration pénitentiaire comprend :

- 1) le directeur, le directeur adjoint, ainsi que les agents de l'administration pénitentiaire affectés à la direction ;
- 2) le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff ;
- 3) le centre pénitentiaire de Luxembourg ;
- 4) le centre pénitentiaire de Givenich, et
- 5) l'institut de formation pénitentiaire.

Art. 7. Le directeur de l'administration pénitentiaire a dans ses attributions :

- 1) la mise en œuvre de la politique pénitentiaire approuvée par le ministre, la proposition, l'élaboration et l'évaluation de projets, l'établissement des statistiques ainsi que la recherche en la matière ;
- 2) la coordination des établissements pénitentiaires ;
- 3) l'inspection interne des établissements pénitentiaires, et
- 4) l'organisation du recrutement du personnel et de la formation professionnelle des membres du personnel, sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 8. La direction de l'administration pénitentiaire comprend :

- 1) le département des infrastructures et de la sécurité ;
- 2) le département traitant des régimes de détention et des programmes, des aspects juridiques, scientifiques, de recherche et des relations internationales ;
- 3) le département traitant des aspects financiers, budgétaires et statistiques ;
- 4) le département des ressources humaines.

Art. 9. Les centres pénitentiaires de Luxembourg et de Givenich sont destinés à recevoir les condamnés, tandis que les prévenus sont incarcérés au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff. Il peut y être dérogé :

- (a) dans l'intérêt de l'intégrité physique ou morale, de la santé, de la formation ou du travail des détenus ;
- (b) afin d'assurer un traitement non discriminatoire à l'égard de certaines catégories de détenus, notamment en raison de leur sexe ou de leur âge ;
- (c) dans l'intérêt de la manifestation de la vérité dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en cours ;
- (d) pour des raisons de sécurité, de sûreté, de salubrité ou d'une bonne gestion des établissements pénitentiaires.

Art. 10. Aucun mineur ne peut être admis aux établissements pénitentiaires, à l'exception de ceux visés à l'article 32 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Art. 11. (1) L'institut de formation pénitentiaire a pour mission d'assurer la formation professionnelle initiale et continue du personnel de l'administration pénitentiaire.

(2) Les modalités de fonctionnement de l'institut de formation pénitentiaire, ses structures ainsi que les programmes de formation sont déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 12. (1) Dans l'intérêt de l'exécution des missions prévues par la présente loi, l'administration pénitentiaire peut en cas de besoin confier par voie de contrat des fonctions, missions ou tâches lui dévolues à des personnes physiques et morales de droit public ou privé. Les contrats fixent la nature, l'étendue et les modalités des prestations à fournir, la durée des relations contractuelles ainsi que les rémunérations à attribuer du chef de ces prestations.

(2) Les fonctions de direction, de surveillance des détenus et du greffe des établissements pénitentiaires ainsi que toutes autres fonctions qui comportent une participation à l'exercice de la puissance publique sont toujours assurées par des membres de l'administration pénitentiaire.

Art. 13. (1) Les établissements pénitentiaires sont chacun placés sous l'autorité d'un fonctionnaire de la catégorie A, groupe de traitement A1, du barème de l'administration générale qui porte le titre de directeur.

(2) Aux directeurs des établissements pénitentiaires sont adjoints des fonctionnaires de la même carrière qui portent le titre de directeur adjoint. Ils sont au nombre de deux pour, respectivement, le centre pénitentiaire de Luxembourg et le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, et d'un pour le centre pénitentiaire de Givenich.

(3) Le directeur d'un établissement pénitentiaire a sous ses ordres l'ensemble du personnel affecté à cet établissement.

Art. 14. (1) L'administration pénitentiaire veille à l'équivalence des soins médicaux et paramédicaux fournis à chaque détenu par rapport auxquels il pourrait prétendre en l'absence de son incarcération. Elle organise l'accès aux soins et prend en charge les coûts et frais y relatifs. En fonction du genre et de la qualité des soins requis, ceux-ci peuvent être prestés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire. Chaque détenu désigne, pour la durée de sa détention, un médecin référent. En l'absence d'un choix effectué par le détenu, le médecin référent est désigné par l'administration pénitentiaire. Un règlement grand-ducal détermine les modalités de désignation du médecin référent ainsi que ses tâches et attributions.

(2) Sans préjudice des soins visés au paragraphe (1), chaque détenu peut se faire soigner, à ses propres frais, par le médecin de son choix, soit par la visite de ce dernier au centre pénitentiaire, soit dans le cadre d'une sortie autorisée si les conditions y relatives sont

remplies. Ce médecin informe le médecin référent du détenu de ces consultations ; ils peuvent échanger toutes informations utiles à la préservation de la santé physique et morale du détenu.

(3) Pour assurer la prise en charge des soins visés au paragraphe (1), y compris ceux qui requièrent un transfèrement vers un hôpital, l'administration pénitentiaire peut avoir recours aux prestations de médecins et autres professionnels de santé exerçant en profession libérale ou aux prestations délivrées par des organismes publics ou privés. Les prestations des professionnels de santé établis à leur propre compte sont rémunérées par vacation horaire à déterminer par le ministre et sur avis du ministre ayant la Santé dans ses attributions, les prestations des organismes publics et privés par forfait à négocier avec ceux-ci.

(4) Les soins médicaux et paramédicaux prodigués à l'intérieur de l'établissement de santé sont documentés dans un dossier de soins partagé géré par le médecin référent visé au paragraphe (1). Sans préjudice du secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal ou de toute autre obligation de confidentialité professionnelle, le médecin référent visé au paragraphe (1) et l'administration pénitentiaire échangent les informations indispensables lorsqu'il est dans l'intérêt du détenu concerné, des autres détenus, du personnel ou de la sécurité et de la salubrité de l'établissement pénitentiaire ou des autres personnes ayant des contacts physiques avec les détenus, notamment en ce qui concerne la lutte contre des maladies contagieuses.

(5) Les dispositions de droit commun relatives aux droits des patients s'appliquent aux détenus, sauf les exceptions prévues par la présente loi et ses règlements d'exécution.

Art. 15. (1) En dehors du directeur et du directeur adjoint de l'administration pénitentiaire, le cadre de l'administration pénitentiaire comprend les fonctions et emplois ci-après :

I. Rubrique « Administration générale »

1. dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1 :

- a) sous-groupe administratif :
 - des conseillers
 - des attachés

- b) sous-groupe scientifique et technique :
 - des chargés d'études dirigeants
 - des chargés d'études

- c) sous-groupe éducatif et psycho-social :
 - des experts en sciences humaines dirigeants
 - des experts en sciences humaines

- d) sous-groupe à attributions particulières :
 - des médecins dirigeants

- des médecins

2. dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A2 :

- a) sous-groupe administratif :
 - des gestionnaires dirigeants
 - des gestionnaires
- b) sous-groupe scientifique et technique :
 - des chargés de gestion dirigeants
 - des chargés de gestion
- c) sous-groupe éducatif et psycho-social :
 - des spécialistes en sciences humaines dirigeants
 - des spécialistes en sciences humaines

3. dans la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1 :

- a) sous-groupe administratif :
 - des inspecteurs
 - des rédacteurs
- b) sous-groupe technique :
 - des chargés techniques dirigeants
 - des chargés techniques
- c) sous-groupe éducatif et psycho-social :
 - des professionnels en sciences humaines dirigeants
 - des professionnels en sciences humaines

4. dans la catégorie de traitement C, groupe de traitement C1 :

- a) sous-groupe administratif :
 - des expéditionnaires dirigeants
 - des expéditionnaires
- b) sous-groupe technique :
 - des expéditionnaires techniques dirigeants
 - des expéditionnaires techniques

5. dans la catégorie de traitement D, groupe de traitement D1, sous-groupe à attributions particulières :

- des agents pénitentiaires dirigeants
- des agents pénitentiaires
- des artisans dirigeants
- des artisans.

II. Rubrique « Enseignement » :

Dans la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1, le sous-groupe enseignement avec la fonction d'instructeur.

- (2) Le directeur et le directeur adjoint de l'administration pénitentiaire :
- (a) sont choisis parmi les fonctionnaires ayant au moins six ans d'expérience professionnelle au sein de la catégorie A, groupe de traitement A1 du barème de l'administration générale, ou
 - (b) doivent se prévaloir d'une expérience professionnelle étendue dans le secteur privé et disposer de qualifications spécifiques pour ces fonctions.

Art. 16. Les cadres prévus à l'article 15 peuvent être complétés par des stagiaires suivant les besoins du service et dans les limites budgétaires. Dans les mêmes conditions, l'administration pénitentiaire peut recourir aux services de salariés.

Art. 17. Les conditions d'admission, de nomination définitive et de promotion des différents groupes et sous-groupes de traitement des fonctionnaires sont fixées par règlement grand-ducal.

Art. 18. Durant leur période d'affectation, les fonctionnaires de la catégorie A, groupe de traitement A1, du barème de l'administration générale assumant la direction d'un établissement pénitentiaire et leurs adjoints bénéficient d'une prime spéciale non pensionnable de respectivement soixante-cinq et quarante points indiciaires. Le personnel affecté au service d'un établissement pénitentiaire bénéficie d'une prime de risque non pensionnable de vingt points indiciaires.

Art. 19. (1) Des cours d'enseignement et de formation professionnelle sont dispensés en faveur des détenus par des enseignants détachés auprès de l'administration pénitentiaire par le ministre ayant dans ses attributions l'Education nationale et la Formation professionnelle.

(2) Le fonctionnement des installations informatiques est assuré par le Centre des technologies de l'information de l'Etat qui, à cette fin, délègue plusieurs agents auprès de l'administration pénitentiaire.

Art. 20. (1) Il est institué un conseil de formation destiné à la formation professionnelle initiale et continue du personnel de l'administration pénitentiaire. Le conseil de formation a pour mission :

- (a) de proposer au ministre les programmes des examens d'admission, de nomination définitive et de promotion ;
- (b) de veiller à la réalisation de la finalité de la formation ;
- (c) de surveiller le contenu, la méthodologie et les moyens pédagogiques.

(2) Le conseil de formation comprend :

- (a) un représentant du ministre ;
- (b) un représentant de l'administration pénitentiaire ;
- (c) un représentant de chacun des trois centres pénitentiaires ;
- (d) un représentant des chargés de cours ;
- (e) un membre de la représentation du personnel.

(3) Le conseil de formation est présidé par le représentant du ministre. Il se réunit au moins une fois par trimestre. Il peut avoir recours à des experts.

(4) Le fonctionnement du conseil de formation est déterminé par règlement grand-ducal.

Chapitre 3 – De l'unité psychiatrique spéciale.

Art. 21. (1) Il est institué, dans l'enceinte du centre pénitentiaire de Luxembourg, une unité psychiatrique spéciale qui accueille les personnes placées en application de l'article 71 du Code pénal ainsi que les détenus faisant l'objet d'une admission au sens de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux.

(2) Cette unité peut accueillir par ailleurs les détenus visés à l'article 71-1 du Code pénal et les détenus nécessitant des soins psychologiques ou psychiatriques particuliers.

(3) Les détenus visés aux paragraphes (1) et (2) sont admis à l'unité psychiatrique spéciale sur décision du médecin-directeur de l'unité psychiatrique spéciale au vu d'un certificat médical, n'ayant pas plus de trois jours et attestant la nécessité de l'admission, délivré par un médecin après examen du détenu concerné. La chambre de l'application des peines en est informée sans délai.

(4) L'unité psychiatrique spéciale est placée sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la Santé. Sa direction est assurée par un médecin-directeur désigné par arrêté du ministre ayant la Santé dans ses attributions.

(5) L'unité psychiatrique spéciale est gérée de façon autonome par rapport au centre pénitentiaire de Luxembourg. Pour autant que de besoin, les dispositions de l'article 14 s'appliquent à l'unité psychiatrique spéciale. Elle est compétente pour assurer sa sécurité intérieure, sa sécurité extérieure étant assurée par le centre pénitentiaire. Lorsque la gravité ou l'ampleur d'un incident survenu ou redouté à l'entrée ou à l'intérieur de l'unité psychiatrique spéciale ne permet pas d'assurer le rétablissement ou le maintien de l'ordre et de la sécurité par les seuls moyens des employés de l'unité, son chargé de direction ou celui qui le remplace est tenu de requérir auprès du directeur du centre pénitentiaire de Luxembourg l'assistance de l'administration pénitentiaire, sans préjudice d'un recours à la Police, conformément à l'article 38 (1), lorsque la gravité ou l'ampleur de l'incident le justifie.

(6) Les modalités de fonctionnement de l'unité psychiatrique spéciale, ses structures et ses relations avec l'administration pénitentiaire sont déterminées par règlement grand-ducal.

Chapitre 4 – Des relations entre l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires.

Art. 22. (1) Il est institué auprès du ministre un comité de coordination pénitentiaire, composé d'un représentant du ministre, du directeur de l'administration pénitentiaire ou de son représentant, du procureur général d'Etat ou d'un magistrat délégué par lui à cette fin et d'un membre de la chambre de l'application des peines.

(2) Le comité de coordination pénitentiaire a comme mission générale d'assurer une coordination de toutes les questions d'ordre individuel ou général ayant trait à la mise en œuvre des missions visées à l'article 4.

(3) Le comité de coordination pénitentiaire est présidé par le représentant du ministre. Il se réunit régulièrement et au moins trois fois par an sur convocation de son président ou encore à l'initiative conjointe de deux autres membres. Le Comité peut inviter à ses réunions des représentants d'autres autorités publiques, judiciaires ou administratives, en fonction de l'ordre du jour. Les travaux de secrétariat sont effectués par l'administration pénitentiaire.

(4) Les modalités d'organisation et de fonctionnement interne de ce comité peuvent être arrêtées par règlement grand-ducal.

Art. 23. (1) Les transfèrements de condamnés entre les centres pénitentiaires de Luxembourg et d'Uerschterhaff en application de l'article 9 font l'objet d'une décision conjointe des directeurs des deux établissements qui en informent le directeur de l'administration pénitentiaire. En cas de désaccord, la décision est prise par ce dernier. Cette décision peut faire l'objet d'un recours conformément à l'article 698 du Code d'instruction criminelle.

(2) Les transfèrements des condamnés vers le centre pénitentiaire de Givenich, ainsi que leurs retransfèrements vers un autre centre pénitentiaire, sont de la compétence de la chambre de l'application des peines, conformément à l'article 693 du Code d'instruction criminelle.

(3) Les transfèrements des prévenus sont décidés par le magistrat compétent, les directeurs des établissements pénitentiaires concernés entendus en leur avis.

Art. 24. Par dérogation à l'article 23, les transfèrements des détenus entre un établissement pénitentiaire et un hôpital sont de la compétence du directeur de l'établissement concerné. Il en informe sans délai la chambre de l'application des peines respectivement, dans le cas d'un prévenu, le magistrat compétent.

Art. 25. Les autorités judiciaires compétentes pour l'incarcération d'un détenu ainsi que les autorités policières reçoivent, sur demande, de la part de l'administration pénitentiaire et des établissements pénitentiaires communication de toutes informations qui leurs paraissent nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Art. 26. Sans préjudice des dispositions de l'article 8 du Code d'instruction criminelle, l'administration pénitentiaire reçoit, sur demande, de la part des autorités judiciaires et policières communication des informations qui sont nécessaires à l'exécution de ses missions.

Chapitre 5 – Des détenus.

Art. 27. (1) L'administration pénitentiaire garantit à chaque détenu le respect de ses droits dont l'exercice ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la réalisation de l'objectif visé à l'article 1^{er} (2) et de la mission visée à l'article 4. Les mesures de restriction doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées au but poursuivi.

(2) Les détenus exercent leurs droits et obligations dans le respect des dispositions légales et réglementaires. Ils doivent se conformer aux ordres et aux instructions émis par les membres de l'administration pénitentiaire en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire.

(3) Les décisions prises à l'égard des détenus par les directeurs des établissements pénitentiaires peuvent faire l'objet d'un recours gracieux devant le directeur de l'administration pénitentiaire. Le délai de recours et l'introduction du recours gracieux n'ont pas d'effet suspensif. Les directeurs des établissements pénitentiaires et le directeur de l'administration pénitentiaire peuvent déléguer, en tout ou en partie, leurs pouvoirs visés au présent paragraphe à leurs directeurs adjoints. En cas de nécessité, ils peuvent les déléguer à un autre membre de l'administration pénitentiaire pour une durée qui ne peut dépasser trois mois. Les détenus disposent d'un recours contre les décisions prises en application du présent paragraphe devant la chambre de l'application des peines, conformément à l'article 698 du Code d'instruction criminelle.

Art. 28. (1) Chaque condamné, ainsi que chaque prévenu qui suit le régime des condamnés, se voit proposer un contrat volontaire d'intégration qui est élaboré entre l'administration pénitentiaire et le détenu concerné. Le contrat détermine, en tenant compte de la durée de la détention et de la personnalité du détenu, les objectifs individuels de la réintégration et les mesures à mettre en œuvre à cette fin. Le contrat volontaire d'intégration est revu périodiquement et est adapté, le cas échéant et en concertation avec le détenu, en fonction du déroulement de la détention et de la participation active et de l'évolution du détenu.

(2) Le ministre procède à une évaluation bisannuelle de la mise en œuvre du contrat volontaire d'intégration, dont la première est effectuée cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Ces évaluations portent sur la mise en œuvre de l'exécution des peines et sur l'exécution des peines elle-même. Le ministre peut confier la réalisation de ces évaluations, partiellement ou intégralement, à des experts externes.

(3) Les modalités du contrat volontaire d'intégration, de même que la portée exacte de l'évaluation visée au paragraphe (2), peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Art. 29. (1) Le droit des détenus au maintien de leurs relations sociales s'exerce soit par les visites qu'ils reçoivent soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par des sorties de l'établissement pénitentiaire.

(2) Les visites ont lieu soit en la présence soit hors la présence d'un membre du personnel de l'administration pénitentiaire.

(3) Un règlement grand-ducal détermine les modalités de l'exercice des visites visées au présent article qui ne peuvent être interdites ou restreintes que pour des motifs liés au maintien de la sûreté et de la sécurité dans l'établissement pénitentiaire, à la prévention des infractions ou s'il apparaît que les visites sont préjudiciables à l'intégration du condamné, à sa famille ou aux visiteurs.

Art. 30. (1) Sous réserve de l'article 27 (1) et (2), la communication avec les détenus ainsi que l'accès aux établissements pénitentiaires, sans préjudice de l'article 38 (2) à (6), sont libres, pour l'exercice de leurs fonctions ou l'accomplissement de leurs missions, aux avocats, aux médecins, au procureur général d'Etat, aux procureurs d'Etat et aux présidents des cours et tribunaux, aux juges d'instructions, aux magistrats des chambres de l'application des peines, aux juges de la jeunesse, au contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, au médiateur, au comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK), à l'auditeur général et aux auditeurs militaires, ainsi qu'aux personnes dûment déléguées par ces autorités et institutions, de même qu'au personnel de l'administration pénitentiaire et du service central d'assistance sociale.

(2) Un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'accès des autres intervenants extra-pénitentiaires.

Art. 31. Les détenus peuvent librement écrire et recevoir du courrier postal. L'exercice de ce droit ne peut être restreint, conformément à des modalités à déterminer par règlement grand-ducal, qu'à titre de sanction disciplinaire ou pour des raisons liées à la manifestation de la vérité dans le cadre d'une instruction préparatoire et sans préjudice du droit de l'administration pénitentiaire de procéder au contrôle du contenu du courrier pour des raisons de sécurité et de sûreté. Le même règlement peut déterminer également les modalités relatives à l'usage d'instruments informatiques et de communication électronique en tenant compte, d'une part, du principe de la liberté des communications électroniques et, d'autre part, des restrictions inhérentes à l'objectif de la mise en œuvre des peines privatives de liberté et des missions de l'administration pénitentiaire.

Art. 32. Chaque détenu a droit aux soins nécessaires à la préservation de sa santé et de son intégrité physique et morale, conformément aux dispositions de l'article 14.

Art. 33. Les détenus ont le droit de désigner une délégation représentative par établissement pénitentiaire afin de présenter en commun leurs intérêts collectifs auprès des autorités compétentes. Les modalités y afférentes peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 34. (1) Chaque condamné est tenu d'exercer le travail lui assigné par le directeur de l'établissement pénitentiaire. Le travail assigné doit tenir compte de l'âge, du sexe, des capacités physiques et mentales, de la santé et de la personnalité du condamné. Le refus non justifié d'exercer le travail assigné peut être sanctionné disciplinairement.

(4) Les modalités d'exécution du travail et de sa rémunération, y compris le pécule des détenus, sont fixées par règlement grand-ducal.

(5) Les dispositions du Code du Travail ne s'appliquent pas au travail et aux autres activités des détenus effectués aux établissements pénitentiaires.

Art. 35. (1) Les établissements pénitentiaires offrent, dans les limites de leurs moyens, aux détenus du travail, de la formation, les enseignements fondamentaux, ainsi que d'autres activités adaptées, dans le but de favoriser leur intégration. La rémunération des détenus qui exercent une activité doit être basée sur le principe de l'équivalence entre le travail et les autres activités proposées dans le cadre du contrat volontaire d'intégration.

(2) Lorsque le détenu ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, y compris les langues pratiquées au Luxembourg, l'activité consiste par priorité en leur apprentissage, tel que déterminé par le contrat volontaire d'intégration. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'il exerce un travail.

Art. 36. (1) Les détenus peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires en cas de non respect, par commission ou par omission, de leurs obligations légales et réglementaires ou des instructions données par le personnel pénitentiaire.

(2) Un règlement grand-ducal détermine les fautes et les sanctions disciplinaires y applicables, ainsi que les modalités procédurales y afférentes, dans le respect des droits de la défense et du principe de proportionnalité. Les fautes disciplinaires doivent être formulées avec une précision suffisante permettant aux détenus de connaître à l'avance les faits disciplinaires ainsi que les sanctions qui peuvent y être appliquées. Les sanctions disciplinaires peuvent comporter des amendes administratives dont le maximum ne peut dépasser 250 euros et qui sont perçues par la Trésorerie de l'Etat.

(3) Chaque faute disciplinaire poursuivie fait l'objet d'une décision écrite indiquant les faits reprochés, la sanction infligée ainsi que les voies et les délais de recours. Avant toute décision de sanction disciplinaire, le détenu est informé des faits qui lui sont reprochés et a le droit d'être entendu, oralement ou par écrit.

(4) Les sanctions disciplinaires sont prononcées par le directeur de l'établissement pénitentiaire. Les détenus sanctionnés disposent d'un recours gracieux devant le directeur de l'administration pénitentiaire qui est à introduire par écrit dans les huit jours de la notification de la décision attaquée au détenu concerné, sous peine d'irrecevabilité. Le délai de recours et l'introduction du recours gracieux contre une sanction disciplinaire n'ont pas d'effet suspensif. Les directeurs des établissements pénitentiaires et le directeur de l'administration

pénitentiaire peuvent déléguer, en tout ou en partie, leurs pouvoirs disciplinaires à leurs directeurs adjoints. En cas de nécessité, ils peuvent déléguer leurs pouvoirs disciplinaires à un autre membre de l'administration pénitentiaire pour une durée qui ne peut dépasser trois mois.

(5) Contre les décisions disciplinaires prises par le directeur de l'administration pénitentiaire, les détenus disposent d'un recours juridictionnel devant la chambre de l'application des peines, conformément à l'article 696 du Code d'instruction criminelle. Toutefois, la décision de retransfèrement du centre pénitentiaire de Givenich à un autre centre pénitentiaire, prise en tant que sanction disciplinaire, est directement de la compétence de la chambre de l'application des peines, en application de l'article 671 point 4) du Code d'instruction criminelle.

(6) Tout dommage causé intentionnellement ou par négligence par un détenu peut être réparé, partiellement ou intégralement, à ses frais, sans préjudice des sanctions disciplinaires éventuelles. Lorsque la faute disciplinaire concerne un objet quelconque dont la possession est prohibée par la loi ou interdit par la réglementation pénitentiaire, le retrait de cet objet peut être prononcé à titre accessoire à la sanction disciplinaire et l'établissement pénitentiaire peut en disposer sans dédommagement du détenu et sans préjudice de la sanction disciplinaire prononcée.

Art. 37. (1) Les modalités administratives relatives à l'admission et à la sortie des détenus des établissements pénitentiaires, aux régimes de détention dans les établissements pénitentiaires, ainsi qu'à la tenue du dossier individuel de chaque détenu sont déterminées par règlement grand-ducal. Les régimes de détention peuvent varier en fonction du statut du détenu, de sa personnalité ou des risques qu'il présente eu égard à la sécurité ou à la sûreté de l'établissement pénitentiaire, des autres détenus ou du personnel pénitentiaire.

(2) Le placement d'un détenu dans un régime particulier, dénommé « régime cellulaire », est décidé par le directeur de l'établissement pénitentiaire concerné. Les détenus disposent d'un recours gracieux devant le directeur de l'administration pénitentiaire qui est à introduire par écrit dans les huit jours de la notification de la décision attaquée au détenu concerné, sous peine d'irrecevabilité. Le délai de recours et l'introduction du recours contre la décision de placement n'ont pas d'effet suspensif. La décision du directeur de l'administration pénitentiaire fait l'objet d'un contrôle juridictionnel, conformément à l'article 697 du Code d'instruction criminelle.

Chapitre 6 – De la sécurité des établissements pénitentiaires.

Art. 38. (1) Le directeur de chaque établissement pénitentiaire est responsable de la sûreté et de la sécurité de son établissement à l'intérieur du périmètre tel que défini par le plan de gestion des crises visé à l'article 39 (3).

(2) L'accès de toute personne à un établissement pénitentiaire peut être soumis à un contrôle de sécurité et de sûreté de la personne, de son identité, de ses bagages et effets personnels, ainsi que du véhicule et de son chargement. Ces contrôles peuvent être effectués par des moyens techniques et par des palpations corporelles ou par un de ces moyens, et

doivent être réalisés, le cas échéant, dans le respect du secret professionnel auquel cette personne est tenue. Les palpations corporelles ne peuvent être effectuées que par un membre du personnel pénitentiaire du même sexe que la personne contrôlée.

(3) En cas de nécessité et sur ordre du directeur, les détenus peuvent en outre être soumis à une fouille corporelle, qui ne peut être effectuée que par deux membres au moins du personnel du même sexe que le détenu et à l'abri de la vue d'autres personnes, ainsi qu'à une fouille intime qui ne peut être effectuée que par un médecin autre que son médecin traitant.

(4) Les contrôles de sécurité et de sûreté prévus au présent article doivent être organisés de façon non discriminatoire et dans le respect de la dignité humaine. Sur ordre du directeur de l'établissement, ils peuvent être effectués de façon aléatoire ou sur base d'informations déterminées permettant de croire que des objets ou substances prohibées par la loi ou par la réglementation pénitentiaire sont en cause. Par ailleurs, le directeur de l'établissement pénitentiaire et le directeur de l'administration pénitentiaire peuvent ordonner un contrôle généralisé de toute personne, aux dates et heures qu'ils indiquent.

(5) L'accès à l'établissement pénitentiaire est refusé à toute personne qui ne se soumet pas aux contrôles prévus par le présent article.

(6) Les modalités d'exécution des contrôles visés au présent article sont déterminées par règlement grand-ducal ; elles peuvent prévoir des modalités particulières pour les contrôles auxquels sont soumis les détenus, y compris leurs cellules.

Art. 39. (1) Lorsque la gravité ou l'ampleur d'un incident survenu ou redouté à l'intérieur du périmètre d'un établissement pénitentiaire ne permet pas d'assurer le rétablissement ou le maintien de l'ordre et de la sécurité par les moyens propres de l'établissement, le directeur de l'établissement pénitentiaire fait appel à la Police dans les conditions du titre V de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, en informant concomitamment le procureur d'Etat compétent et le directeur de l'administration pénitentiaire.

(2) Les mêmes dispositions sont prises dans le cas d'une attaque ou d'une menace provenant de l'extérieur.

(3) Sans préjudice des dispositions légales relatives aux pouvoirs des autorités judiciaires et de la Police, un plan de gestion des crises est établi en ce qui concerne chaque établissement pénitentiaire, y compris le périmètre déterminant la compétence de l'administration pénitentiaire et de son personnel. Ces plans de gestion des crises sont arrêtés conjointement par le ministre et les ministres ayant dans leurs attributions la Police et les services de secours, sur avis du Procureur d'Etat compétent.

Art. 40. (1) Les agents pénitentiaires veillent au respect de l'intégrité physique des détenus, du personnel et des tierces personnes présentes dans l'établissement pénitentiaire.

(2) Dans l'exercice de cette mission, les agents pénitentiaires ne peuvent faire usage de la force et des armes et autres moyens de contrainte dont ils disposent qu'en cas de légitime défense, de tentative d'évasion, d'invasion ou de tentative d'invasion, de résistance d'un détenu par la violence ou l'inertie physique aux ordres donnés ou lorsqu'il s'agit de protéger le détenu contre soi-même. Cet usage doit toujours être adéquat et proportionné aux faits en cause.

(3) L'équipement des agents pénitentiaires en armes et moyens de contrainte est déterminé par règlement grand-ducal. Dans l'exercice de leurs missions, les agents pénitentiaires ne portent aucune arme à feu.

Art. 41. Le transport des détenus est effectué conformément à l'article 39 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Art. 42. (1) A l'exception des détenus exécutant une contrainte par corps, tout détenu admis dans un établissement pénitentiaire fait l'objet d'une prise d'empreintes digitales et de photographies par le service de police judiciaire. La prise de photographies d'un détenu peut être renouvelée chaque fois que le changement de son apparence physique le requiert.

(2) Les empreintes digitales et les photographies recueillies en application du paragraphe (1) peuvent être traitées ultérieurement par la Police à des fins de prévention, de recherche et de constatation des infractions pénales dans les conditions à déterminer par règlement grand-ducal, conformément à l'article 17 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

(3) Pour les besoins de l'exécution des peines ainsi que de la sécurité et de la sûreté des établissements pénitentiaires, les empreintes digitales et les photographies recueillies en application du paragraphe (1) sont mises à la disposition de l'administration pénitentiaire.

Chapitre 7 – Dispositions additionnelles.

Art. 43. (1) Le gouvernement est autorisé à procéder aux engagements de renforcement à titre permanent suivants :

- a) dans la rubrique « Administration générale » :
 - 9 fonctionnaires de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1 ;
 - 17 fonctionnaires de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A2 ;
 - 37 fonctionnaires de la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1 ;
 - 4 fonctionnaires de la catégorie de traitement C, groupe de traitement C1, et
 - 195 fonctionnaires de la catégorie de traitement D, groupe de traitement D1.
- b) dans la rubrique « Enseignement » :
 - 4 fonctionnaires de la catégorie B, groupe de traitement B1 ;
- c) 3 employés de la carrière D ;
- d) 4 employés de la carrière C ;
- e) 4 ouvriers de la carrière C.

(2) En vue de l'exécution des missions de la Police prévues à l'article 39 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police tel que modifié par la présente loi, le gouvernement est autorisé à procéder à l'engagement de renforcement à titre permanent dans la rubrique « Armée, Police et inspection générale de la Police » de 45 fonctionnaires de la catégorie de traitement D, groupe de traitement D1 ou groupe de traitement D2, sous-groupe policier.

(3) Les engagements définitifs au service de l'Etat résultant des dispositions du présent article se font par dépassement de l'effectif total du personnel et en dehors du nombre des engagements de renforcement déterminés dans la loi budgétaire concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et dans les lois budgétaires pour les exercices suivants.

Chapitre 8 – Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires.

Art. 44. Le Code pénal est modifié comme suit :

- 1) A l'article 157, les mots « administrateurs, gardiens et concierges des maisons de dépôt, d'arrêt, de justice ou de peine, » sont remplacés par ceux de « directeurs et membres du personnel des établissements pénitentiaires ».
- 2) A l'article 332, l'alinéa 2 est remplacé comme suit :
« Toutes les fois qu'une évasion de détenus a lieu, les membres du personnel pénitentiaire ainsi que les préposés à la conduite, au transport et à la garde des détenus sont punis ainsi qu'il suit. »
- 3) Il est inséré au Code pénal un article 337-1 nouveau, libellé comme suit :
« Art. 337-1. Il n'y a pas négligence au sens des articles 333 et 334 dans le chef des préposés à la conduite, au transport et à la garde des détenus lorsque, en cas d'extraction d'un détenu, un magistrat ou un médecin leur demande de ne pas faire usage de moyens de contention ou de modifier les modalités de surveillance du détenu, dans l'intérêt de l'exécution de sa mission. »

Art. 45. Le Code d'instruction criminelle est modifié comme suit :

- 1) A l'article 93, les mots « la maison de détention » sont remplacés par ceux de « un centre pénitentiaire ».
- 2) A l'article 100, les mots « la maison d'arrêt établie près le tribunal correctionnel, » et « le gardien » sont remplacés respectivement par ceux de « un centre pénitentiaire » et « l'agent pénitentiaire ».
- 3) A l'article 103, les mots « dans la maison d'arrêt » sont remplacés par ceux de « au centre pénitentiaire », la dernière lettre du mot « indiquée » étant supprimée.
- 4) A l'article 104, les mots « au gardien de la maison d'arrêt » sont remplacés par ceux de « à l'agent de garde du centre pénitentiaire ».
- 5) A l'article 504, les mots « la maison d'arrêt » et « gardien de la maison d'arrêt » sont remplacés respectivement par ceux de « un centre pénitentiaire » et « à l'agent de garde de l'établissement pénitentiaire ».
- 6) Les articles 603 et 604 sont abrogés.

- 7) L'article 608 est modifié comme suit :
 - a) à l'alinéa 1^{er}, les mots « au gardien » sont remplacés par ceux de « à l'agent pénitentiaire » ;
 - b) aux alinéas 2 et 3, les mots « le gardien » sont remplacés par ceux de « l'agent pénitentiaire ».
- 8) A l'article 609, le mot « gardien » est remplacé par ceux de « agent pénitentiaire ».
- 9) L'article 618 est modifié comme suit :
 - a) le mot « gardien » est remplacé par ceux de « agent pénitentiaire » ;
 - b) les mots « au porteur de l'ordre de l'officier civil ayant la police de la maison d'arrêt, de justice, ou de la prison, » sont supprimés.

Art. 46. L'article 2 de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich est remplacé comme suit :

« Art. 2. Le Gouvernement est autorisé à établir sur le domaine donné un centre pénitentiaire à caractère semi-ouvert, conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables. »

Art. 47. A l'article 25, point 1 a), de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, les termes « gardien des établissements pénitentiaires » sont supprimés.

Art. 48. La loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police est modifiée comme suit :

- 1) L'article 21 est remplacé comme suit :

« Art. 21. La carrière des fonctionnaires du groupe de traitement D1, sous-groupe policier, comprend un maximum de 1.500 fonctionnaires. La carrière des fonctionnaires du groupe de traitement D2, sous-groupe policier, comprend un maximum de 275 fonctionnaires.
- 2) L'article 39 est remplacé comme suit :

« Art. 39. La Police assure l'extraction des personnes détenues aux centres pénitentiaires de Luxembourg et d'Uerschterhaff, ainsi que les transfèrements entre ces centres pénitentiaires. Exceptionnellement, pour des raisons de sûreté, le retransfèrement d'un détenu du centre pénitentiaire de Givenich vers un autre centre pénitentiaire est également assuré par la Police, sur requête du procureur d'Etat de Luxembourg et conformément au titre V de la présente loi. »
- 3) A l'article 43, les mots « , à l'exclusion des détenus condamnés de manière définitive, » sont supprimés.
- 4) L'article 44 est remplacé comme suit :

« Art. 44. Elle assure ou rétablit le maintien de l'ordre et la sécurité dans les établissements pénitentiaires, conformément à l'article 39 de la loi du [jjmmaaa] portant réforme de l'administration pénitentiaire. ».
- 5) L'article 92 est remplacé comme suit :

« Art. 92. Par dérogation à l'article 39, l'administration pénitentiaire appuie la police dans ses missions d'extraction et de transfèrement des personnes détenues jusqu'à la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff. ».

Art. 49. La loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux est modifiée comme suit :

1) L'article 4 (1), alinéa 1^{er}, est remplacé comme suit :

« L'admission et le placement d'une personne atteinte de troubles mentaux ne peuvent avoir lieu que dans un service ou établissement visé à l'article 1^{er}. »

2) L'article 4 (1), alinéa 3, est complété comme suit :

« Toutefois, et par dérogation à l'article 7 (2), alinéas 1 et 4, l'admission d'une personne détenue dans un centre pénitentiaire peut avoir lieu dans l'unité psychiatrique spéciale visée à l'article 21 de la loi du *jjmmaaaa* portant réforme de l'administration pénitentiaire. »

3) L'article 32 est remplacé comme suit :

« Art. 32. Le chargé de direction de l'unité psychiatrique spéciale visée à l'article 22 de la loi du *jjmmaaaa* portant réforme de l'administration pénitentiaire admet toute personne dont le placement a été ordonné par une juridiction de jugement ou d'instruction en application de l'article 71 du code pénal sur présentation de la décision ayant ordonné le placement.

Le placement visé à l'alinéa 1^{er} ne peut intervenir que dans l'unité psychiatrique spéciale, à l'exclusion des établissements psychiatriques spécialisés et des services de psychiatrie des hôpitaux. »

Art. 50. A l'article 33, alinéa 3, de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, les mots « lorsqu'après la clôture de l'information, il apparaît » sont remplacés par ceux de « lorsqu'il apparaît ».

Art. 51. Sont abrogés :

- 1) la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire ;
- 2) le point 4) de l'article 16, de même que l'alinéa 3 de l'article 18, ainsi que l'article 210 du Code de la sécurité sociale ;
- 3) les 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 ;
- 4) 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.

Art. 52. (1) Les fonctionnaires, les fonctionnaires stagiaires et les salariés de l'Etat nommés ou affectés à l'administration pénitentiaire à l'entrée en vigueur de la présente loi sont repris en la même qualité par la nouvelle administration pénitentiaire.

(2) L'aumônier en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continue à toucher l'indemnité non pensionnable de soixante-cinq points indiciaires prévue à l'article 14 alinéa 3 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire.

(3) Les infirmiers fonctionnaires de l'Etat et les infirmiers employés de l'Etat affectés au centre pénitentiaire de Luxembourg sont repris par la direction de la Santé.

Art. 53. (1) A partir de l'entrée en vigueur de la présente loi jusqu'au 31 décembre 2018, et par dérogation à la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration, les fonctionnaires du groupe de traitement D2 occupant la fonction de facteur pourront intégrer le groupe de traitement D1 inhérent à la fonction d'agent pénitentiaire suivant les conditions et modalités suivantes :

- a) avoir passé avec succès un entretien personnel et professionnel avec le directeur de l'administration pénitentiaire ;
- b) avoir suivi intégralement et avec succès la formation initiale de base des agents pénitentiaires.

(2) Le fonctionnaire intégré dans la fonction d'agent pénitentiaire conserve le traitement de base, le grade et l'ancienneté de service dont il bénéficiait dans sa position antérieure. Il est nommé dans sa nouvelle carrière à la fonction correspondant au grade et à l'échelon atteints avant le passage et continue à acquérir par après les grades et échelons de son nouveau sous-groupe sur base de l'ancienneté acquise la veille du passage. A défaut du même grade dans la nouvelle carrière, il est nommé au grade immédiatement supérieur à la même valeur d'échelon déjà atteinte. Dans ce cas, l'ancienneté pour les avancements en grade et en échelon est prise en compte à partir du passage à ce nouveau grade supérieur.

(3) Pour pouvoir accéder au niveau supérieur de la fonction d'agent pénitentiaire le fonctionnaire concerné devra réussir l'examen de promotion du sous-groupe de l'agent pénitentiaire. Il obtient les avancements en échelon, les avancements en traitement et les promotions suivant les dispositions applicables dans l'administration pénitentiaire.

Art. 54. Les règlements grand-ducaux pris en application de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire restent en vigueur jusqu'à ce qu'il en soit disposé autrement.

Art. 55. La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en employant l'intitulé suivant : « Loi du [jjmmaaaa] portant réforme de l'administration pénitentiaire ».

II. - Exposé des motifs

« *Nous ne pouvons juger du degré de civilisation d'une nation qu'en visitant ses prisons.* »

(Fiodor Dostoïevski, 1821 – 1881)

Le projet de loi sous examen a comme objet d'opérer une réforme approfondie du système pénitentiaire tel qu'il existe actuellement au Grand-Duché de Luxembourg.

Ce projet de loi doit être lu et examiné concomitamment avec un autre projet de loi qui vise à réformer plus spécialement la matière de l'exécution des peines au Luxembourg, alors que les structures pénitentiaires d'une part et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté d'autre part, quoique distinctes en soi, sont néanmoins intimement liées.

II.1) *Situation actuelle – considérations générales*

Vers la fin du XX^{ème} siècle¹, la situation de la population carcérale au Luxembourg, comme dans d'autres pays européens, s'est constamment aggravée en ce sens qu'une surpopulation carcérale s'est installée de façon durable. Or, une surpopulation carcérale importante constitue un obstacle considérable à la réussite de l'intégration des détenus dans la société. Au vu des derniers chiffres comparatifs disponibles, cette situation de surpopulation carcérale ne semble d'ailleurs pas se détendre significativement alors que le Luxembourg présente le *ratio* le plus élevé (139) de prisonniers par tranche de 100.000 habitants en Europe de l'Ouest².

En septembre 2005, un rapport sur le surpeuplement et l'inflation carcérale dans les établissements pénitentiaires au Luxembourg a été examiné par le Conseil de Gouvernement qui a encouragé le Ministre de la Justice à continuer les travaux et à approfondir les pistes énoncées dans ce rapport afin de remédier à cette situation. A côté des différentes mesures proposées pour améliorer l'exécution des peines privatives de liberté et pour recourir d'avantage aux sanctions alternatives, la construction d'une troisième prison a également été préconisée.

Dans le cadre de ces travaux, il s'est avéré que la seule construction d'une troisième prison ne permettrait pas de résoudre ou du moins d'atténuer les problèmes auxquels l'exécution des

¹ Pour un aperçu de l'histoire pénitentiaire au Luxembourg, voir Vincent THEIS : « *La prison dans son contexte historique : ses débuts, son évolution, sa situation actuelle.* », in Actes du colloque du 9 mars 2010 « La politique pénitentiaire au Luxembourg : approche multidisciplinaire et état de la question », édités par l'Association Luxembourgeoise de Criminologie et le Ministère de la Justice, 2010.

² Voir la neuvième édition de la « *World Prison Population List* », publiée en août 2011 par le « *International Centre for Prison Studies* » (www.prisonstudies.org). Ce ratio a été calculé pour le Luxembourg avec une population de 507.200 habitants. Les autres pays de l'Europe de l'Ouest présentent en effet des ratios moins élevés, à savoir 97 pour la Belgique, 96 pour la France, 85 pour l'Allemagne, 94 pour les Pays-Bas ou encore 79 pour la Suisse.

peines privatives de liberté est confrontée au XXIème siècle mais qu'il faudrait opérer une réforme globale du système.

Même si la matière pénitentiaire a fait l'objet de deux lois en 1984 et en 1997³, la structure actuelle est, quant au fond, toujours celle imaginée en 1964, mise en place par la loi du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaire et des maisons d'éducation ; 2. création d'une service de défense sociale : le procureur général d'Etat, assisté d'un délégué à l'exécution des peines et de quelques fonctionnaires, est en charge de l'exécution des peines, du traitement pénologique des détenus et de l'aménagement de leurs peines. En même temps, il est le supérieur hiérarchique administratif de l'ensemble du personnel pénitentiaire et le plus haut fonctionnaire responsable des prisons, avec tous les aspects qui en découlent (décisions budgétaires, gestion du personnel, etc.).

Les décisions prises individuellement à l'égard des détenus concernant l'aménagement de leurs peines s'imposent à eux, sans que la loi prévoie un recours spécifique pour faire examiner ces décisions par un organe juridictionnel et indépendant.

Il importe de relever d'emblée que la présente réforme n'est pas opérée parce que ce système n'aurait pas fonctionné.

Bien au contraire, le Luxembourg a été épargné dans une très large mesure des incidents plus ou moins graves qui défrayent régulièrement la chronique des autres pays, notamment grâce à l'engagement et au dévouement des différents procureurs général d'Etat, de leurs délégués, des directeurs de prisons et de l'ensemble du personnel pénitentiaire qui ont habilement su mettre en œuvre, dans les limites du faisable, les possibilités offertes par ce système au profit de l'intégration des détenus.

Toutefois, trop de paramètres politiques, légaux et sociaux ont changé depuis 1964 pour maintenir le système actuel moyennant quelques adaptations ponctuelles. S'y ajoute que la mise en service, à terme, d'une troisième prison au Luxembourg requiert une organisation administrative plus poussée et plus élaborée, ne fut-ce qu'au vu de la coordination de ces trois prisons. L'augmentation du nombre du personnel pénitentiaire, une meilleure formation de ces agents, la prise en compte des contraintes légales imposées notamment par des instruments légaux internationaux comme la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 et, surtout, une meilleure mise en œuvre des mesures requises afin d'augmenter les chances d'intégration des condamnés sont autant d'exigences qui requièrent une réforme globale du système.

Au vu de l'envergure et de la profondeur de cette réforme, nécessitant un regard frais et expérimenté de l'extérieur sur l'ensemble de ces aspects, il a été décidé de recourir à un

³ Loi du 9 janvier 1984 portant réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation, ainsi que la loi actuellement en vigueur du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire.

expert étranger⁴ pour superviser et diriger les travaux de cette réforme, suivant les orientations politiques données.

Après plus ou moins deux ans de travaux soutenus lors desquels cet expert a vu et discuté avec l'ensemble des concernés, du procureur général d'Etat, des magistrats et des avocats jusqu'aux détenus eux-mêmes en passant par le personnel pénitentiaire et leurs représentants du personnel, il a paru indiqué de donner la parole également à cet expert qui, au jour de la rédaction du présent projet de loi, décrit la situation actuelle, les différents aspects et les défis de cette réforme comme suit :

„1 HEUTIGE SITUATION

Aufgabe des Strafvollzuges ist es, das soziale Verhalten des Gefangenen und insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben, zu fördern. Die Voraussetzung zur Erfüllung dieser Aufgabe besteht darin, den Vollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich anzupassen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen. Um diese Maxime umzusetzen sind in den letzten Jahren in Luxemburg bauliche, organisatorische und konzeptionelle Anstrengungen unternommen worden, die aber hauptsächlich durch die permanente Überbelegung des „Centre pénitentiaire de Luxembourg“ erschwert werden. Diese verunmöglicht die betrieblich notwendige und gesetzlich geforderte Trennung der Vollzugsgefangenen („condamnés“) von den Untersuchungsgefangenen („prévenus“). Zudem entsprechen das bisherige Gesetz und das „Règlement grand-ducal“ das den gefängnisinternen Vollzug regelt nicht mehr den Anforderungen zur Lösung der täglichen Vollzugsprobleme und auch auf der vollzugspolitischen Ebene sind grundsätzliche Probleme bei der Handhabung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen dem Ministerium der Justiz und dem „Parquet général“ erkennbar, akzentuiert durch den Mangel an Ressourcen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine eigentliche und heute notwendige Strafvollzugspolitik, die im Sinne einer „unité de doctrine“ Aufgaben und Ziele der „exécution des peines“ sowie der Gefängnisse definiert, in unzureichendem Mass vorhanden ist und durch den geplanten Bau des neuen „Centre pénitentiaire d' Uerschterhaff“ noch komplexer wird.

2 NEUE STRUKTUREN

Es ist deshalb der Zeitpunkt gekommen, dem luxemburgischen Gefängniswesen, das in gewissem Sinn an seine Grenzen gekommen ist, neue Strukturen zuzuführen, die einen Vollzug gemäss den Empfehlungen des Europarates zum

⁴ Il s'agit de l'expert suisse M. Hans-Jürg BÜHLMANN, directeur de divers établissements pénitentiaires en Suisse entre 1968 et 1996 et chargé de différents projets de réformes et de constructions pénitentiaires en huit cantons différents en Suisse ainsi qu'en Ukraine, Russie, Roumanie, Kosovo et en Azerbaïdjan entre 1997 et 2006.

Freiheitsentzug („*règles pénitentiaires européennes*“) gewährleisten. Aus diesem Grund wird der eigentliche Vollzug („*exécution des peines*“) gesetzesmäßig der neu konzipierten „*Chambre de l'application des peines*“ unterstellt und die Organisation der Gefängnisse wird in die neue „*Administration pénitentiaire*“ integriert. Diese klare Strukturierung, die übrigens heutigem europäischen Standard entspricht, ermöglicht den zuständigen Behörden eine eigenständige und effiziente Ausübung ihrer Kompetenzen ohne die bisherigen „Überschneidungen“.

Mit der „*Administration pénitentiaire*“ entsteht eine neue und eigene Organisations- und Verwaltungseinheit, die dem Minister der Justiz unterstellt ist. Sie besteht aus der eigentlichen Direktion sowie den drei Gefängnissen „*Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff*“ (CPU), „*Centre pénitentiaire de Luxembourg*“ (CPL) und „*Centre pénitentiaire de Givenich*“ (CPG). Die „*Administration pénitentiaire*“ ist zuständig für eine kohärente Gesamtkonzeption des Gefängniswesens, insbesondere der Gefängnisse sowie für das gesamte Personalwesen mit Schwerpunkt der Aus- und Weiterbildung des Personals. Das Gefängniswesen wird bei voller Kapazität einen Insassenbestand von ca. 900 Insassen und einen Personalbestand von ca. 800 Mitarbeitern aufweisen.

3 PERSPEKTIVEN

3.1 DIE INSASSEN

Bei der Reform des Gefängniswesens geht es nicht nur um die Entwicklung von institutionellen Strukturen der „*Administration pénitentiaire*“ und der „*Chambre de l'application des peines*“, sondern auch um die Optimierung der eigentlichen Kernaufgaben des Strafvollzuges bzw. der Gefängnisse. Es geht dabei um die Frage, wie der Aufenthalt (Vollzug) eines Insassen zu planen ist, damit eine optimale Vorbereitung für seine Entlassung gewährleistet ist.

In diesem Zusammenhang sieht das neue Gesetz vor, dass jeder Insasse vom Zeitpunkt seiner Inhaftierung bis zum Ablauf der Bewährungszeit im Rahmen eines „*contrat volontaire d'insertion*“ beraten und betreut wird. Das Gesetz stützt sich dabei auf die Empfehlung des Europarates R(87)3 zum Freiheitsentzug, wonach „sobald wie möglich nach der Aufnahme und nach einer Persönlichkeitserforschung eines jeden Gefangenen mit einer Strafe von entsprechender Dauer für ihn in einer geeigneten Anstalt ein Vollzugsplan aufzustellen sei, der seinen individuellen Bedürfnissen, Fähigkeiten und Neigungen und insbesondere der Nähe zu seinen Angehörigen Rechnung trägt“.

Dieser „*contrat volontaire d'insertion*“ (Vollzugsplan), der zwischen dem Gefängnis und dem Insassen vereinbart wird, legt die Ziele fest, die der Insasse während dem Gefängnisaufenthalt erreichen soll und definiert die damit verbundenen notwendigen Massnahmen. Es handelt sich dabei um Massnahmen

zur Förderung des sozialen Verhaltens, zur beruflichen Aus- und Weiterbildung, zur Wiedergutmachung und Tataufarbeitung sowie um den allfälligen deliktspezifischen Behandlungs- und Interventionsbedarf.

Auch im Gefängnis ist die Persönlichkeit des Insassen aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt. Daher kann man ihn nicht zu Resozialisierungsmassnahmen zwingen, ganz abgesehen davon, dass diese damit jeglichen pädagogischen und therapeutischen Zweck verfehlen würden. Damit aber diese Massnahmen, die zusammen mit dem Insassen erarbeitet werden, sowohl für den Insassen als auch für das Gefängnis eine gewisse (moralische) Verbindlichkeit erhalten, kommt es zu diesem „contrat volontaire d’insértion“. Erfahrungen zeigen, dass unter diesem Aspekt die angestrebte Zusammenarbeit zwischen Gefängnis und Insasse viel eher zustande kommt.

3.2 DAS PERSONAL

Nicht nur die Insassen, sondern auch das Personal spielt eine wesentliche Rolle im Rahmen der Reform: So soll sich das Berufsbild des bisherigen „Gardien“ / „sous-officier“ hin zum „agent pénitentiaire“ entwickeln, der als wichtiger Ansprechpartner der Insassen bei der Gestaltung des Vollzuges gilt. Seine Aufgabe besteht darin, die Insassen während der Dauer der Untersuchungshaft und des Vollzuges zu begleiten und ein selbstverantwortliches gesetzeskonformes Leben während der Inhaftierung und nach der Entlassung zu fördern. In diesem Sinn ist vorgesehen, das Anforderungsprofil des Personals anzuheben und vor allem die Aus- und Weiterbildung intensiv zu fördern. Dies nicht zuletzt aus der Erkenntnis heraus, dass nur gut ausgebildetes und dadurch motiviertes Personal die notwendigen Hilfestellungen bei den täglichen Problemen im Gefängnisalltag leisten kann.

4 DIE SCHWERPUNKTE DER REFORM

- a) *Die Administration der Gefängnisse wie auch die Gefängnisse selber werden aus dem bisherigen „Verbund“ mit dem „Parquet général“ herausgelöst, und es wird eine selbständige Verwaltung geschaffen. Die letztendliche Entscheidungsgewalt im Rahmen der „exécution des peines“ bekommt einen richterlichen Charakter dadurch dass sie der „chambre de l’application des peines“ übertragen wird, während die allgemeine Zuständigkeit des Strafvollzuges, besonders was den Moment des Strafantrittes betrifft, weiter in den Händen des „Parquet général“ bleibt. Eine Kooperation in verschiedenen Bereichen ist damit nicht ausgeschlossen sondern wird gesetzlich noch gefördert, operationell aber soll die „Chambre de l’application des peines“ gemäss des Prinzips der Gewaltentrennung unabhängig entscheiden. Auch wird in diesem Zusammenhang die Rechtsstellung des Insassen verbessert und europäischen Normen angepasst.*

- b) *Die „Administration pénitentiaire“ schafft die Voraussetzungen für einen Vollzug in den drei Gefängnissen, der den Normen und Standards der „règles pénitentiaires européennes“ entspricht und damit das Erreichen des Resozialisierungszieles gewährleistet.*
- c) *Die drei Gefängnisse erhalten klare Vollzugaufträge (Untersuchungshaft, Vollzug, Halboffener Vollzug) und verfügen über Betriebskonzepte und Hausordnungen, die heutigen Standards entsprechen.*
- d) *Der Bau des CPU beendet die jahrelange Überbelegung des CPL und ermöglicht durch die Übernahme der Untersuchungshäftlingen die Trennung von den Vollzugsgefangenen.*
- e) *CPL soll, nach Inbetriebnahme des CPU, neben dem Vollzug für die „condamnés“ auch ein Kompetenzzentrum zu Gunsten des gesamten Systems (Regimes für besondere Kategorien wie z.B. erhöhte Sicherheit) bilden.*
- f) *CPG bereitet wie bisher durch den halboffenen Vollzug die Insassen schrittweise auf die Entlassung vor.*
- g) *Das Berufsprofil des „Gardien“ entwickelt sich zum „Agent pénitentiaire“ mit entsprechender Aus- und Weiterbildung, die zur gewünschten Erhöhung der Professionalität des gesamten Gefängnissystems führt.“*

II.2) Objectifs de la réforme

Les grandes lignes de la réforme pénitentiaire ont été présentées à la commission juridique de la Chambre des Députés en date du 17 mars 2010 et les réactions positives qui ont pu être recueillies ont permis d'élaborer en détail les différents aspects de la réforme.

L'objectif principal en est de pouvoir mieux préparer les futurs ex-détenus à mener une vie sans crime et de créer les structures légales et administratives nécessaires pour atteindre cet objectif⁵.

Mieux préparer le détenu à une vie sans crime n'est pas possible si le détenu doit purger sa peine dans un environnement complètement coupé et différent du monde dans lequel il est censé (re)trouver la place. Voilà pourquoi le présent projet de loi vise à faire refléter dans tous les différents aspects de la réforme le principe selon lequel les conditions de la détention doivent être adaptées, dans la mesure du possible, aux conditions de vie que le détenu est censé retrouver en liberté après sa libération.

⁵ Pour un exposé complet sur les différents modèles de politique pénitentiaire développés jusqu'à présent, voir Daniel BIANCALANA « Politique pénale, politique pénitentiaire, pénologie : quel éclairage la criminologie peut-elle apporter au Luxembourg, in Actes du colloque du 9 mars 2010 « La politique pénitentiaire au Luxembourg : approche multidisciplinaire et état de la question », édités par l'Association Luxembourgeoise de Criminologie et le Ministère de la Justice, 2010, page 47 *et seq.*

La réforme s'inspire à ce sujet notamment des règles no. 2 et 3 de la recommandation (2006)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les règles pénitentiaires européennes, libellées comme suit :

« 2. Les personnes privées de liberté conservent tous les droits qui ne leur ont pas été retirés selon la loi par la décision les condamnant à une peine d'emprisonnement ou les plaçant en détention provisoire.

3. Les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées. »

La « normalisation »⁶ des prisons est donc une des conditions pour réussir l'intégration des détenus.

Mais préparer le détenu à une vie sans crime présuppose également de le mettre devant ses responsabilités afin qu'il puisse prendre, avec l'aide de l'administration pénitentiaire, en connaissance de cause les décisions qui s'imposent pour atteindre cet objectif.

Dans cet ordre d'idées, la présente réforme favorise la responsabilisation du détenu en prévoyant que chaque détenu se voit proposer un contrat volontaire d'intégration qui représente l'instrument le plus important prévu par cette réforme. Dès son incarcération, l'administration pénitentiaire examine la situation personnelle du détenu, ses aptitudes, ses points forts et faibles, etc. afin de lui proposer tout un ensemble de mesures, reprises ensuite par le contrat volontaire d'intégration et adaptées le cas échéant au fur et à mesure de la durée de la détention et de l'évolution de sa situation, afin de maximiser ses chances d'une intégration dans la société.

La réalisation de l'ensemble de ces objectifs et principes exige cependant que l'administration en charge de cela puisse fonctionner de façon efficace et efficiente.

Le projet sous examen propose à cette fin la création d'une administration pénitentiaire au sens propre du terme, à l'instar de la Police, de l'Administration des Douanes et accises, de l'Administration des Contributions directes, etc.

Placée sous la tutelle du ministre ayant les établissements pénitentiaires dans ses attributions, l'administration pénitentiaire aura à sa tête le directeur de l'administration pénitentiaire qui est le supérieur hiérarchique de la direction, des trois prisons, de l'institut de formation pénitentiaire et de l'ensemble du personnel pénitentiaire. A noter que la direction de l'administration pénitentiaire est donc confiée à une personne, le directeur, qui dispose d'un certain nombre de collaborateurs, dont le directeur adjoint, tous affectés à la direction de l'administration pénitentiaire. Il ne s'agit pas d'une direction collégiale et le terme

⁶ La « normalisation » des prisons est une expression utilisée fréquemment par la doctrine en la matière pour exprimer un rapprochement des conditions de détention à la vie *extra muros* ; voir en ce sens par exemple Frieder DÜNKEL et Sonja SNACKEN « tendances des politiques pénitentiaires » in « Les prisons en Europe », éditions L'Harmattan, 2005.

« direction » est utilisé dans le contexte du présent projet de loi à certains endroits afin de déterminer une répartition des tâches et une structure de fonctionnement. De même, le fait que le texte de loi utilise à certains endroits le terme « directeur » ne signifie bien entendu pas que le directeur est tenu d'exécuter « *in personam* » toutes les tâches en question, il peut les déléguer à d'autres membres de la direction.

La tâche principale de l'administration pénitentiaire sera de veiller au bon déroulement de l'exécution des peines tout au long du parcours du détenu.

La mise en œuvre du principe « un détenu – un dossier » exige en effet une coordination accrue entre les entités qui dépendent de l'administration pénitentiaire ; il ne faut en effet pas oublier qu'en principe, un détenu pourra, après la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, effectuer un parcours pénitentiaire qui commencera précisément au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff pour la détention préventive, qui continue ensuite au centre pénitentiaire de Luxembourg pour l'exécution des peines, et qui pourra se terminer au centre pénitentiaire de Givenich s'il remplit les conditions posées pour une exécution semi-ouverte de sa peine.

Afin d'éviter qu'à chaque fois, le détenu fasse l'objet d'une nouvelle évaluation et de nouvelles mesures à l'entrée d'une prison, l'administration pénitentiaire sera par exemple en charge de veiller que l'ensemble des informations disponibles au sujet d'un détenu dans une prison seront transférées avec lui à l'autre prison, dont principalement la pièce maîtresse, le contrat volontaire d'intégration. Il ne s'agira pas de transmettre physiquement « le dossier » du détenu alors que chaque prison garde bien entendu ses propres dossiers, mais toutes les informations concernant la détention d'une personne doivent être transmises.

Il va sans dire que l'administration pénitentiaire devra veiller également à une bonne coopération entre elle-même et les autres intervenants en la matière, comme le procureur général d'Etat, la chambre de l'application des peines ou encore le contrôleur externe des lieux privatifs de liberté.

Un des grands changements dans ce contexte sera le transfert de la responsabilité de la mise en œuvre de la détention du procureur général d'Etat à l'administration pénitentiaire.

Il faut entendre dans ce contexte par « exécution des peines » les différentes décisions ayant comme conséquence l'aménagement de la peine telle qu'elle a été prononcée par la juridiction de condamnation ; la libération conditionnelle, le placement sous surveillance électronique, le congé pénal, etc.

En revanche, par « régime pénitentiaire » il faut entendre toutes les décisions ayant une influence sur la vie du condamné en prison ; le travail, la formation, l'éducation, la santé, la discipline, etc.

Si jusqu'à présent cette distinction, bien ancrée dans beaucoup de pays⁷, a été négligée au Luxembourg pour la bonne et simple raison que c'était le procureur général d'Etat qui était en charge des deux aspects, elle jouera dorénavant un rôle déterminant alors que l'exécution des peines restera dans les attributions du procureur général d'Etat, sous le contrôle juridictionnel de la chambre de l'application des peines, tandis que tous les aspects du régime pénitentiaire, y compris le contrat volontaire d'intégration et sa mise en oeuvre, seront de la compétence de l'administration pénitentiaire.

Etant donné que, malgré cette distinction de principe, l'exécution des peines et le régime pénitentiaire auront bien entendu des liens étroits, une coopération poussée, notamment par un échange d'informations adéquat, entre l'administration pénitentiaire d'une part et le procureur général d'Etat et la chambre de l'application des peines d'autre part sera une *conditio sine qua non* d'une intégration réussie des détenus.

Quant au fond, le but de la réforme n'est donc pas d'inventer ou d'expérimenter de nouvelles théories, mais de faire en sorte que des principes bien établis et utilisés par tous les pays développés du monde soient correctement appliqués et mis en oeuvre dans le système pénitentiaire au Luxembourg.

Il s'agit en fait de quatre principes prévus par l'article 1^{er} paragraphe (2) du projet de loi sous examen qui sont également posés par la loi pénitentiaire française du 24 novembre 2009, dont l'article 1^{er} dispose comme suit : « *Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions.* ».

Il s'agit donc des objectifs suivants :

- 1) La protection de la société, par le biais de la prévention de la récidive spéciale (empêcher que le détenu concerné récidive) et générale (l'effet dissuasif des peines sur tous les criminels potentiels) ;
- 2) la sanction du condamné ;
- 3) la réparation du dommage causé par l'infraction, principalement à l'égard de la ou des victimes, et
- 4) l'intégration du détenu dans la société.

Après la période troublée des années 1970-1980, caractérisée par la doctrine du « *nothing works* »⁸, ces quatre objectifs sont aujourd'hui reconnus comme étant les objectifs à assigner à une exécution des peines digne du XXI^{ème} siècle.

⁷ Voir par exemple, pour la France, « rôles respectifs des juges et de l'administration pénitentiaire lors de l'exécution de la peine privative de liberté » in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, no. 3 – juillet/septembre 2009, page 569 *et seq.*

⁸ Voir en ce sens par exemple Frieder DÜNKEL et Sonja SNACKEN « tendances des politiques pénitentiaires » in « Les prisons en Europe », page 36 *et seq.*, éditions L'Harmattan, 2005.

La future administration pénitentiaire aura donc dorénavant une obligation de moyens de mettre en œuvre ces objectifs par le travail avec le détenu dans le cadre de la préparation et de de l'exécution du contrat volontaire d'intégration.

Il échet finalement de relever que certains courants prônent aujourd'hui l'introduction d'une justice dite « restauratrice »⁹ consistant à remplacer les peines de prison et la justice pénale (courant maximaliste) ou du moins les reléguer au second rang (courant modéré), pour donner la priorité absolue à des processus participatifs et négociés entre l'auteur, la victime et la société.

Or, force est de constater que l'ensemble de ces théories – d'aucuns les qualifient même d'idéologie – n'ont pas encore atteint le stade de maturité nécessaire pour être coulées dans un moule normatif afin de constituer le cadre légal de l'exécution des peines¹⁰. Toujours est-il que l'accent principal mis par la présente réforme pénitentiaire sur le travail avec le détenu sur base d'un consensualisme révèle que certaines de ces idées peuvent être intégrées dans le système pénitentiaire légal proposé par le projet de loi sous examen.

II.3) Résumé analytique du projet de loi

Le projet de loi sous examen :

- définit les objectifs de la mise en œuvre des sanctions privatives de liberté et en charge la future administration pénitentiaire (chapitre 1^{er}) ;
- détermine les règles relatives au fonctionnement, aux différentes composantes, au personnel, ainsi qu'aux attributions de l'administration pénitentiaire afin qu'elle puisse remplir ses missions (chapitres 2 et 7) ;
- institue une unité psychiatrique spéciale visant à accueillir dans une structure spéciale principalement les personnes déclarées pénalement non responsables sur base de l'article 71 du Code pénal (chapitre 3) ;
- définit les relations entre la future administration pénitentiaire et les autorités judiciaires concernées par la détention de personnes (chapitre 4) ;
- fixe le cadre général des droits et obligations des personnes détenues (chapitre 5) ;
- détermine les règles relatives à la sécurité des établissements pénitentiaires (chapitre 6) ;
- modifie et abroge certaines autres dispositions légales, notamment au Code pénal et au Code d'instruction criminelle, et prévoit des dispositions transitoires (chapitre 8).

⁹ Pour un tour d'horizon complet de ce qu'il faut entendre par là, voir « La justice réparatrice », textes réunis et traduits par Philippe GAILLY, éditions Larcier, Bruxelles, 2011.

¹⁰ Voir à ce sujet notamment Serge GUTWIRTH et Paul DE HERT : « Punir ou réparer ? Une fausse alternative. » in « La peine dans tous ses états », éditions Larcier, Bruxelles, 2011.

III. - Commentaire des articles

Chapitre 1^{er} – *Dispositions générales.*

Ad article 1^{er} :

L'article 1^{er} du projet de loi sous examen détermine en son paragraphe (1) l'objet de la future loi qui consiste à prévoir les dispositions légales relatives à l'organisation des prisons au Luxembourg qui sont destinées à servir à la mise en œuvre des décisions judiciaires sur base desquelles des personnes sont privées de leur liberté d'aller et de venir.

Le paragraphe (2) de cet article détermine l'objectif de la mise en œuvre de ces décisions judiciaires dont est chargée dorénavant l'administration pénitentiaire. Sa réalisation est particulièrement délicate alors qu'elle exige de concilier des aspects qui sont parfois contradictoires : il s'agit de préparer la personne détenue à son intégration – afin d'éviter qu'elle commette de nouvelles infractions après sa libération – tout en sanctionnant cette personne conformément à la décision judiciaire prononcée et en protégeant la société et les intérêts de la victime.

En ce qui concerne plus spécialement la situation de la victime des infractions pénales, le texte sous examen constitue également une nouveauté en ce sens que c'est la première fois en droit luxembourgeois que les intérêts de la victime sont à prendre en compte dans le cadre de l'exécution de la peine et de sa mise en œuvre, à l'instar de sa prise en compte au niveau de la procédure pénale proprement dite par la loi du 6 octobre 2009 renforçant le droit des victimes d'infractions pénales¹¹. Ainsi, une consécration légale de la victime s'impose aussi au niveau de l'exécution des peines, au vu de l'évolution des principes socio-politiques à ce sujet¹².

A noter que cela n'est pas une nouveauté au niveau pratique de l'exécution des peines alors que l'attitude de l'auteur de l'infraction par rapport aux victimes et parties civiles (indemnisation, médiation, regrets sincères vis-à-vis de la victime, etc.) est depuis longtemps un des aspects pris en compte par le procureur général d'Etat dans le cadre de l'aménagement de la peine.

Ad article 2 :

Cet article prévoit quelques définitions qui ont paru importantes.

Tandis que le terme « détenu » comprend indistinctement toutes les personnes qui sont incarcérées dans un établissement pénitentiaire, il y a lieu de faire une distinction entre les termes « condamné » et « prévenu », alors que certains aspects de la détention sont communs à tous les détenus, comme par exemple la discipline ou les soins médicaux, tandis que

¹¹ Voir le Mémorial A no. 206 du 19 octobre 2009.

¹² Pour un excellent exposé sur l'évolution de la prise en compte de la victime en la matière, voir Cécile MICHAUD et Marie TINEL « L'emprise de la victime sur l'application de la peine privative de liberté », *in* Revue pénitentiaire et de droit pénal, No. 1 – janvier / mars 2011, page 9 *et seq.*

d'autres aspects de la détention sont déterminés par le statut du détenu : il s'agit soit d'un condamné, c.à d. que son affaire a été définitivement jugée et sa condamnation est devenue irrévocable, soit d'une personne qui est détenue pendant que son affaire est toujours en cours et se trouve par exemple en cours d'instruction préparatoire ou en instance d'appel.

Les termes de « détenu », « condamné » et « prévenu » sont donc tout au long du texte du projet de loi utilisés afin d'indiquer si la disposition concernée s'applique à tous les détenus ou seulement aux condamnés ou aux prévenus.

Chapitre 2 – De l'administration pénitentiaire.

Ad article 3 :

L'article 3 du projet de loi détermine le membre du gouvernement ayant autorité sur l'administration pénitentiaire. Même s'il est peu probable que la matière pénitentiaire change de ressort ministériel, il a paru indiqué de ne pas désigner directement le ministre de la Justice ni même le ministre ayant la Justice dans ses attributions mais, conformément aux usages légistiques actuels, le ministre ayant l'administration pénitentiaire dans ses attributions, changeant du même fait la désignation actuelle qui fait encore référence aux « établissements pénitentiaires »¹³, alors que les établissements pénitentiaires dépendent dorénavant d'abord de l'administration pénitentiaire qui, elle, est soumise à l'autorité ministérielle compétente.

Ad article 4 :

Cet article du projet de loi détermine en son paragraphe (1) la mission générale de la future administration pénitentiaire et de ses établissements pénitentiaires, tandis que le paragraphe (2) fait une obligation générale à l'administration pénitentiaire de veiller au respect des droits des personnes incarcérées et que le paragraphe (3) lui confère la compétence générale pour la mise en œuvre des décisions pénales emportant une peine privative de liberté.

Le paragraphe (1) confère en effet à la future administration pénitentiaire la mission générale d'assurer que les condamnations à une peine privative de liberté sont mises en œuvre par les établissements pénitentiaires. Cette mise en œuvre se fait bien entendu sous réserve des compétences du procureur général d'Etat et de la chambre de l'application des peines telles qu'elles sont prévues par le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines.

Dans ce contexte il importe de rappeler¹⁴ que l'expression « exécution des peines » vise plutôt les attributions du procureur général d'Etat et de la chambre de l'application des peines, tandis que l'expression « mise en œuvre des décisions judiciaires » vise plutôt les aspects pratiques et concrets de l'incarcération comme la planification, la réalisation, et l'aménagement de la détention, les différentes mesures proposées et prises en vue de l'intégration du condamné, les différentes activités qui lui sont proposées, ses visites, etc. Il

¹³ Voir à ce sujet l'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des Ministères, point 15, numéro 6, publié au Mémorial no. 173 du 29 juillet 2009, page 2531 *et seq.*

¹⁴ Voir l'exposé des motifs du présent projet de loi.

s'agit en fait des tâches et missions de l'administration pénitentiaire qui se résument dans l'expression « régime pénitentiaire ».

A noter que l'expression « peine privative de liberté » vise bien sûr les cas où une personne a été condamnée à purger une peine privative de liberté, tandis que l'expression « mesure privative de liberté » vise la détention préventive des majeurs ainsi que les mesures visées à l'article 10 qui peuvent le cas échéant être prises à l'égard de certains mineurs.

Le paragraphe (2) vise ensuite à préciser que l'administration pénitentiaire est chargée de veiller au respect de la dignité humaine dans le cadre de la mise en œuvre de la détention, principalement par une application correcte des régimes de détention qui règlent, pour ainsi dire, la vie quotidienne des détenus dans les prisons. Dans ce contexte, l'expression « dignité humaine » vise bien entendu tous les aspects de la personne humaine, dont notamment les convictions religieuses et philosophiques, la santé, des handicaps éventuels, l'égalité des sexes, l'appartenance ethnique et/ou linguistique, etc. C'est principalement par une mise en œuvre appropriée des dispositions fixées par règlement grand-ducal sur les régimes internes des prisons que cette obligation du respect de la dignité de la personne humaine est censée être exécutée.

Par ailleurs, les différentes recommandations émises notamment par le Conseil de l'Europe en la matière, principalement les « règles pénitentiaires européennes, de même que la jurisprudence rendue par la Cour européenne des droits de l'homme sont appelées à servir de guide en la matière à l'administration pénitentiaire, sans oublier les recommandations émises par le Contrôleur externe des lieux privés de liberté.

Le paragraphe (3) vise à préciser que la mise en œuvre de l'instrument principal des efforts d'intégration du condamné – à savoir le contrat volontaire d'intégration – est de la compétence directe des prisons. Il faut à ce sujet en effet bien distinguer, d'une part, entre la mise en œuvre du contrat volontaire d'intégration individuel et, d'autre part, la mise en œuvre de la politique pénitentiaire visée à l'article 7, point 1), du présent projet de loi, alors que le contrat volontaire d'intégration concerne chaque détenu individuellement, tandis que la politique pénitentiaire concerne, de façon générale, la mise en œuvre de l'exécution des peines dans son ensemble.

C'est un exemple qui illustre assez bien la répartition des compétences envisagée par le projet de loi sous examen : les prisons sont compétentes pour les aspects individuels relatifs à ses détenus, tandis que les aspects généraux qui concernent de façon horizontale toutes les prisons sont de la compétence de l'administration pénitentiaire.

Toutefois, que ces compétences sont par ailleurs en corrélation étroite illustre le parcours que, théoriquement, chaque détenu peut faire dans les prisons luxembourgeoises : dans le stade de la détention préventive, il est incarcéré au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff tandis que l'exécution de sa peine en tant que condamné va le mener au centre pénitentiaire de Luxembourg et, le cas échéant, au centre pénitentiaire de Givenich pour y exécuter sa peine, s'il remplit les conditions posées par la loi pour une exécution de sa peine en milieu semi-ouvert.

Le paragraphe (4) prévoit une base légale générale afin de permettre à la future administration pénitentiaire et aux établissements qui en dépendent de traiter les données personnelles des détenus. Il a paru nécessaire de prévoir une telle base légale, eu égard au caractère spécial de la grande majorité des données concernées, qui sont à qualifier de données « judiciaires » au sens de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. La dernière phrase de ce paragraphe vise à délimiter les finalités pour lesquelles l'administration pénitentiaire peut traiter les données personnelles des détenus : il s'agit des missions qui lui ont été assignées par la loi, la santé des détenus, les relations avec l'unité psychiatrique spéciale ainsi que la sécurité des prisons. Etant donné que ces données ont un caractère judiciaire et que le paragraphe sous examen ainsi que le règlement grand-ducal qu'il prévoit constituent une « réglementation particulière », les traitements en question sont dispensés de la notification prévue à l'article 12 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, ceci tant en application de son paragraphe (1) que de son paragraphe (3) (j).

Ad article 5 :

Cet article précise les tâches du directeur de l'administration pénitentiaire et s'inspire d'autres lois organisant une administration comparable, eu égard à la taille et la structure de l'administration pénitentiaire¹⁵.

Le directeur de l'administration pénitentiaire est ainsi le chef hiérarchique de tous les membres du personnel de l'administration pénitentiaire, conformément aux principes de droit commun de la fonction publique ; il est en charge de veiller au bon fonctionnement de l'administration pénitentiaire et de ses prisons et de mettre en œuvre les orientations politiques du ministre en la matière.

Il est assisté dans sa tâche par un directeur adjoint. Etant donné que le texte précise que ce dernier assiste le directeur de l'administration pénitentiaire dans ses tâches, il ne s'agit donc pas d'un directoire collégial, mais bien d'un directeur, disposant du pouvoir hiérarchique de droit commun sur l'ensemble du personnel de l'administration pénitentiaire, qui est assisté d'un directeur adjoint.

Ad article 6 :

L'article 6 du projet de loi détermine les différentes composantes de l'administration pénitentiaire ; elle comporte une direction (c.à d. un directeur, un directeur adjoint et les agents affectés à la direction), les trois prisons, ainsi qu'un nouvel institut de formation pénitentiaire. Etant donné que ces dispositions s'inspirent également d'autres lois portant organisation d'une administration¹⁶, elles n'appellent pas d'observations particulières.

¹⁵ Voir par exemple la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, la loi du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts, ou encore la loi du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées.

¹⁶ Voir la note de bas de page précédente.

Ad article 7 :

Cet article détermine les attributions de la future direction de l'administration pénitentiaire. Conformément au principe général ayant présidé à la structuration entre administration pénitentiaire et prisons dans le cadre de la réforme, la direction de l'administration pénitentiaire n'est en charge que des attributions qui présentent un caractère général concernant de façon horizontale toutes les prisons, détaillées donc aux quatre points de cet article.

Le point 1) de cet article prévoit les tâches qui sont nécessaires pour l'orientation générale des prisons au Luxembourg. La direction de l'administration pénitentiaire doit donc mettre en œuvre les orientations politiques du ministre, faire des propositions pour réaliser des projets à caractère organisationnel, légal, structurel ou relatifs aux ressources humaines ou encore veiller sur l'établissement des statistiques en la matière. Afin de réaliser ces tâches et veiller à garder les prisons à un niveau élevé quant aux standards pénitentiaires, la direction doit également procéder aux recherches nécessaires.

Le point 2) prévoit que la direction de l'administration pénitentiaire est en charge de la coordination des prisons alors que surtout en matière de ressources humaines et financières, d'acquisition de matériel, de réalisation de marchés publics de fournitures et de services, des aspects horizontaux sont à tenir en compte. Mais cette coordination concerne également des aspects plus individuels en ce sens qu'il appartiendra à l'administration pénitentiaire de veiller à une bonne coopération entre les prisons, de même qu'à assurer que les transitions de prisonniers entre les prisons se déroulent de façon optimale.

Le point 3) est une nouveauté alors qu'il prévoit que la direction de l'administration pénitentiaire doit effectuer des inspections internes des prisons afin d'assurer que les prisons fonctionnent selon les normes applicables. Il s'agira également de veiller à une mise en œuvre adéquate notamment des recommandations émises par des organismes internationaux en matière pénitentiaire ou par le Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté.

Le point 4) met à charge de la direction de l'administration pénitentiaire les aspects qui, par nature, ont un caractère horizontal et concernent toutes les prisons, à savoir le recrutement et la formation du personnel. Le renvoi aux règles générales du statut des fonctionnaires de l'Etat signifie que le recrutement et la formation du personnel pénitentiaire doivent bien entendu être faits en respectant ces dispositions, alors que, par exemple, le personnel pénitentiaire doit accomplir, d'une part, certaines formations communes à tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et, d'autre part, certaines formations propres au personnel pénitentiaire.

Ad article 8 :

Cet article du projet de loi vise à fixer les différents départements de la direction de l'administration pénitentiaire.

Etant donné qu'il s'agit d'une nouvelle organisation – assez différente d'ailleurs de l'actuel secrétariat général de l'administration pénitentiaire tel que prévu par l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 censée être remplacée par le projet de loi sous examen – il a été jugé indiqué de n'esquisser dans la loi que les aspects les plus importants afin de permettre à la future direction de l'administration pénitentiaire de s'organiser en détail suivant les expériences à faire et les exigences imposées par ses tâches.

Ainsi, par exemple, le département visé au point 1) est censé comporter sous le terme « infrastructures » également l'informatique et les aménagements matériels nécessaires aux soins médicaux. Le département visé au point 2) est censé s'occuper des questions de politique pénitentiaire et de l'organisation conventionnelle des soins de santé des détenus. Le terme « programme » vise des projets et des mesures à mettre en œuvre concernant le traitement des détenus dans différents domaines, comme le travail, la formation, la santé, en vue de leur intégration. Le département visé au point 4) est censé s'occuper de tous les aspects relatifs au personnel, y compris le recrutement, la formation initiale et continue ou encore la préparation et l'exécution des examens d'admission et de promotion.

Même si ces départements sont prévus de façon séparée afin de disposer d'un organigramme clair et structuré, il est entendu que certains membres de la direction de l'administration pénitentiaire peuvent être chargés de plusieurs fonctions, afin de faire un usage rationnel des ressources humaines. Ainsi, par exemple, le directeur de l'administration pénitentiaire pourrait être également en charge du département no. 3, ou un fonctionnaire pourrait être à la tête de deux départements.

Ad article 9 :

L'article 9 du projet de loi vise à assurer le principe de la répartition des détenus entre les trois prisons, tout en prévoyant une certaine flexibilité à cet égard.

Le principe de la répartition des détenus, prévu à la première phrase de cet article, prévoit en effet que, d'une part, le centre pénitentiaire de Luxembourg et le centre pénitentiaire de Givenich sont destinés à héberger les condamnés, tandis que, d'autre part, le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff accueillera les prévenus.

Or, après la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, l'existence de deux prisons fermées au Luxembourg – le centre pénitentiaire de Givenich étant une prison semi-ouverte et présente donc, par définition, un niveau de sécurité inférieur par rapport à une prison fermée – permettra de résoudre plus facilement des problèmes inhérents à chaque prison, respectivement de résoudre des problèmes qui étaient impossibles à résoudre à l'intérieur de la même prison. Dans ce contexte, l'on peut citer les exemples suivants :

- (a) Il est parfois nécessaire de séparer des détenus afin d'éviter des rixes et affrontements entre des détenus en raison de problèmes sociaux, personnels ou d'origines ethniques différentes, respectivement de les héberger autrement en raison d'un traitement médical particulier ou d'une formation ou d'un travail, ou de séparer des co-prévenus dans une même affaire dont l'un met en péril la vie ou la santé de l'autre.

- (b) Il arrive parfois qu'un détenu, par exemple en raison de son sexe et/ou de son statut procédural (condamné ou prévenu), soit le seul ou quasiment le seul détenu de cette catégorie, l'exemple type étant le détenu de sexe féminin en détention préventive. En application des principes de la séparation des condamnés et des prévenus et des détenus de sexe masculin et féminin, cette détenue pourrait, par exemple, se retrouver toute seule dans un bloc au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, ce qui reviendrait à une isolation de fait, ce qui est en règle générale préjudiciable à la santé morale de cette détenue ;
- (c) Il s'avère parfois nécessaire d'héberger des prévenus de sorte que tout contact avec d'autres prévenus dans la même affaire soit impossible afin d'éviter que ces co-prévenus se concertent pour mieux empêcher la découverte de la réalité lors de leur interrogatoire devant le juge d'instruction.
- (d) Actuellement, il est parfois nécessaire de changer un détenu de cellule ou de bloc alors qu'il a des problèmes relationnels avec certains membres du personnel ou qu'il a été pris sur le fait de préparer ou de se livrer à un trafic d'objets interdits auquel il peut être mis facilement un terme en le changeant de cellule ou de bloc. Dorénavant, après la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, il sera également possible de transférer ces détenus vers l'autre établissement pénitentiaire fermé. Par ailleurs, l'existence de deux prisons à caractère fermé permettra dorénavant de mieux gérer des situations ou des blocs, sections, voire une partie entière d'une prison devrait être fermée en raison de travaux de rénovation, de nouvelle construction adjacente, ou après un incendie important ou une émeute.

Ad article 10 :

A l'heure actuelle, il arrive régulièrement que des mineurs étant en conflit avec la loi pénale se trouvent placés au centre pénitentiaire de Luxembourg. Même s'il s'agit toujours d'un nombre très limité de mineurs, cela pose un problème de principe alors qu'il est actuellement admis qu'un établissement pénitentiaire n'est guère un lieu adéquat pour le placement d'un tel mineur et ce constat est régulièrement rappelé aux autorités compétentes par diverses instances nationales et internationales, de même que par le contrôleur externe des lieux privatifs de liberté et par le « *Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand* ».

Afin de mettre un terme à cette situation, l'article sous examen pose le principe que les mineurs ne sont plus admis aux établissements pénitentiaires.

Toutefois, ce principe est tempéré par une exception, à savoir que les mineurs visés à l'article 32 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse peuvent toujours être admis dans un établissement pénitentiaire. Il s'agit donc uniquement de mineurs qui i) avaient atteint l'âge de seize ans au moment des faits et qui ii) ont commis une infraction pénale d'une telle gravité que le mineur sera jugé selon les formes et compétences de droit commun applicables aux majeurs. Dans ces conditions, il paraît acceptable de les admettre dans une prison. Il va de soi qu'en prison, le traitement de ce mineur doit tenir compte de son âge et des autres aspects individuels de son cas.

Dans ce contexte, il importe de mentionner l'unité de sécurité prévue par la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat. D'une part, la mise en service de cette unité devrait permettre d'héberger les quelques mineurs qui étaient jusqu'à présent toujours admis en prison. D'autre part, il est également important de mentionner que l'exception prévue par l'article sous examen permet de ne pas faire héberger ce genre de mineurs à l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat et d'éviter par ce biais de mélanger des mineurs qui se caractérisent par des problématiques différentes et requièrent des traitements différents.

Ad article 11 :

Une meilleure formation du personnel pénitentiaire est un des piliers de la réforme.

Dans ce contexte, il est envisagé de faire bénéficier surtout les gardiens, dorénavant dénommés « agents pénitentiaires », d'une formation plus poussée principalement dans les domaines de la psychologie, du droit, y compris des droits de l'homme, et du monde pénitentiaire de façon plus générale, afin que leur rôle ne se limite plus à l'ouverture et la fermeture de portes de prisons, mais comprend dorénavant également un volet de « personne de contact », mieux capable de comprendre les problèmes qui se posent et réagir plus vite de façon adéquate pour désamorcer dans un stade précoce des situations difficiles.

Après la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff et du recrutement du personnel y afférent, l'administration pénitentiaire aura un effectif personnel de plusieurs centaines de membres et atteindra ainsi la masse critique nécessaire pour justifier la création d'un tel organisme de formation, sans même prendre en considération qu'il est actuellement envisagé de dispenser le cas échéant également des enseignements en matière pénitentiaire aux membres d'autres autorités et institutions, comme les Parquets et la Police, et de travailler sur base d'échanges avec des organismes de formation pénitentiaire étrangers.

Ainsi, l'article sous examen vise à servir de base légale au règlement grand-ducal à prendre en vue de l'organisation de l'institut de formation pénitentiaire.

Etant donné qu'il est envisagé de mettre sur pieds cet institut en étroite coopération avec l'Institut National d'Administration Publique (INAP) avec lequel des pourparlers sont en cours, le règlement grand-ducal afférent sera présenté ultérieurement en temps utile.

Ad article 12 :

Cet article s'inspire de l'article 11, alinéa 3, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire sauf que le libellé du paragraphe (1) actuellement proposé a été étendu et généralisé afin de ne pas se limiter aux domaines y visés mais de pouvoir servir de base légale à une coopération avec le secteur privé dans tous les domaines ayant un intérêt en matière pénitentiaire, comme la santé, l'éducation, l'informatique, l'alimentation des détenus, l'équipement des prisons et des agents pénitentiaires, la formation ou la fourniture d'autres biens et services.

Il échet de renvoyer à ce sujet au concept des « PPP », c.à d. des « *public private partnerships* » qui, dans certains pays, sont utilisés de façon très large, confiant même la construction, la gestion et l'exploitation journalière toute entière à des entités privées. Etant donné que cette conception de la gestion des prisons ne correspond cependant pas à l'interprétation qui est faite au Luxembourg du concept « d'exercice de la puissance publique », tout comme en Belgique ou en France d'ailleurs, le paragraphe (2) précise que certaines tâches qui concernent très directement la puissance publique restent en tout état de cause réservées à des agents publics, membres de l'administration pénitentiaire¹⁷.

Ad article 13 :

Cet article s'inspire très largement de l'article 5 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire et ne propose que de légères adaptations de formulation par rapport à ce texte, de sorte que le texte proposé ne requiert pas d'observations particulières.

Il est prévu qu'à terme, c.à d. après la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, les disponibilités créées au centre pénitentiaire de Luxembourg par le transfert des prévenus au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff vont être utilisées afin de réorganiser les structures et infrastructures du centre pénitentiaire de Luxembourg afin d'y intégrer un « centre de compétences », c.à d. de créer des structures qui permettent de mieux tenir compte des besoins spécifiques de certains détenus, comme par exemple des détenus qui requièrent un niveau plus élevé de sécurité ou encore des détenus ayant besoin de soins particuliers en terme de santé mentale. Cette diversification engendrera des besoins particuliers en termes d'organisation et de coordination ce qui justifie également la création d'un troisième poste de directeur adjoint au centre pénitentiaire de Luxembourg.

Ad article 14 :

Cet article du projet de loi tire sa raison d'être de l'article 9 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire, tout en se présentant sous une forme beaucoup plus détaillée alors qu'il y a lieu de prévoir certains principes de base non prévus par cet article 9.

L'administration pénitentiaire a en effet l'obligation de veiller à la santé physique et morale des détenus qui lui sont confiés, obligation qui est par ailleurs reflétée par l'article 34 du projet de loi sous examen énonçant le droit des détenus de recevoir les soins médicaux nécessaires.

Le paragraphe (1) prévoit ainsi tout d'abord que l'administration pénitentiaire doit veiller à mettre en œuvre, dans la mesure du possible, le principe de l'équivalence des soins médicaux

¹⁷ On peut mentionner à cet égard également, dans un domaine comparable, l'article 1^{er}, point 2, du règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public (Mémorial A no. 78 du 25 mai 2010, page 1443 *et seq.*, qui désigne les services administratifs et les services de garde de l'administration pénitentiaire comme étant des emplois de ce genre.

intra muros et *extra muros*, c.à d. qu'elle doit faire de son mieux pour faire bénéficier les détenus des mêmes soins auxquels ils pourraient avoir accès en dehors de la prison. Au vu notamment de la recommandation émise par le Médiateur à ce sujet¹⁸ et des règles no. 40.3 et 40.5 de la recommandation (2006)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres, dites « règles pénitentiaires européennes », il a paru indiqué de reprendre ce principe textuellement dans la loi. L'article précise en outre que l'administration pénitentiaire organise l'accès aux soins et prend en charge les coûts et frais y relatifs. A noter dans ce contexte que la formulation « ... *veille à...* » signifie que l'administration pénitentiaire n'a bien entendu pas une obligation de résultat dans ce domaine, mais bien une obligation de moyens, c.à d. qu'elle doit, dans la mesure du possible, faire tous les efforts nécessaires pour préserver la santé des prisonniers.

Il y a lieu de relever que la disposition sous examen prévoit également que chaque détenu disposera d'un médecin référent et que les modalités y relatives seront déterminées par règlement grand-ducal. L'idée principale à la base de cette disposition est sensiblement la même qu'en dehors des prisons, à savoir qu'il faut veiller à une bonne qualité des soins prodigués en évitant des traitements multiples voire contradictoires et de mieux contrôler ainsi les dépenses y afférentes.

Il y a cependant lieu de préciser que, contrairement au médecin référent *extra muros* qui est facultatif, le médecin référent *intra muros* sera obligatoire. Cette désignation obligatoire se justifie dans le contexte du monde pénitentiaire principalement par l'obligation – et la responsabilité qui en découle – à charge de l'administration pénitentiaire de veiller à la santé des détenus. Par ailleurs, le médecin référent obligatoire se justifie par ailleurs par le fait que le principe du « libre choix du médecin », consacré par le paragraphe (2) de l'article sous examen, fait encore augmenter le risque de traitements multiples qui peuvent se chevaucher et être nocifs ou, au mieux, être inutiles.

Le paragraphe (2) prévoit expressément le droit du détenu au « libre choix du médecin ». Cela signifie que le détenu peut bénéficier des médecins et soins proposés et payés par l'administration pénitentiaire, mais il peut également prendre recours à un médecin *extra muros* de son choix qui n'est donc pas organisé et payé par l'administration pénitentiaire. On ne saurait en effet obliger les détenus à se faire soigner par les médecins proposés par l'administration pénitentiaire, ce serait peu compatible avec la dignité humaine et les droits fondamentaux des détenus, que l'administration pénitentiaire est tenue de respecter.

Il importe cependant de mentionner que le libre choix du médecin fait déjà partie de la pratique actuelle dans les prisons, mais, au vu de l'importance de ce principe, il a paru judicieux de l'inscrire dans le texte de la loi.

Il va de soi que le choix d'un médecin non mis à disposition par l'administration pénitentiaire ne signifie pas de plein droit que le détenu peut sortir de la prison pour le consulter ; en règle générale, ces consultations auront lieu, comme aujourd'hui, en prison, sauf en cas de nécessité

¹⁸ Voir à ce sujet le rapport du Médiateur, rédigé en sa qualité de Contrôleur externe des lieux privés de liberté, de novembre 2010 relatif à l'entrée du détenu en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral, page 54.

médicale. Il importe de préciser qu'en cas de consultation d'un médecin librement choisi par le détenu à l'extérieur de la prison, les frais de transport y relatifs – si la situation pénitentiaire du détenu la permet – sont également à charge du détenu alors qu'ils sont engendrés exclusivement par l'exercice du droit du détenu de choisir librement son médecin.

Le paragraphe (3) vise à conférer – à l'instar de l'article 9, alinéa 3, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire – une base légale aux conventions et arrangements conclus avec des médecins et hôpitaux du Luxembourg pour assurer les soins médicaux des détenus. Ce paragraphe précise par ailleurs que l'administration pénitentiaire peut travailler avec des hôpitaux et des médecins sur base de forfaits à négocier ou sur base de vacations horaires. Ces termes se réfèrent au mode de paiement des médecins, suivant la fréquence et l'intensité des soins prestés par ces médecins aux détenus. L'administration pénitentiaire peut donc négocier un forfait annuel avec des hôpitaux dont les médecins et soignants se rendent régulièrement aux prisons pour y prester toute une panoplie de soins différentes. En revanche, pour certaines visites ponctuelles de médecin-spécialistes qui n'interviennent que pour des prestations précises, la négociation d'un forfait serait un exercice disproportionné, de sorte que ces soins peuvent être payés sur base d'un tarif et en fonction des heures prestées.

A l'heure actuelle, les soins médicaux du centre pénitentiaire de Luxembourg sont assurés par le biais de deux conventions conclues en 2001 avec le Centre Hospitalier de Luxembourg pour les soins somatiques et avec le Centre Hospitalier Neuropsychiatrique d'Ettelbruck pour les soins psychiatriques. En revanche, les soins médicaux des détenus du centre pénitentiaire de Givenich ne sont pas assurés par des conventions, mais par le recours, au cas par cas, aux médecins locaux. Etant donné qu'il est envisagé de continuer dans cette voie¹⁹, la reprise de l'article 9, alinéa 3, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 précitée a paru indiqué, en adaptant et en précisant sa formulation.

Le paragraphe (4) prévoit deux dispositions nouvelles et importantes dans le contexte du projet de loi sous examen.

La première disposition vise à créer une meilleure gestion de l'information médicale qui concerne un même détenu. Elle prévoit la création d'un « dossier de soins partagé » ce qui signifie que les informations médicales relatives à un détenu sont toutes contenues dans un dossier médical. Ce dossier est géré par le médecin référent du détenu, ce qui aura comme conséquence une meilleure coordination des soins médicaux de chaque détenu. Tous les médecins traitants du détenu, qu'il s'agisse d'un médecin organisé par l'administration pénitentiaire ou d'un médecin intervenant sur base du libre choix du détenu, peuvent ainsi disposer des mêmes informations médicales par rapport à ce détenu, ce qui permet d'éviter des traitements inutiles voire incompatibles.

La deuxième disposition de ce paragraphe vise à créer une base légale permettant un meilleur échange d'informations cette fois-ci entre les médecins et l'administration pénitentiaire. De temps en temps, au Luxembourg comme à l'étranger, des faits divers défrayent la chronique

¹⁹ Les Conventions avec le CHL et le CHNP sont actuellement en cours de renégociation en vue de leur adaptation.

relatant des incidents tristes et regrettables où des détenus sont morts en prison. Or, si les causes de ces morts peuvent varier, ils ont en règle générale un dénominateur commun, à savoir un manque de communication et/ou d'échange d'informations sur la santé somatique et/ou psychiatrique du détenu entre les autorités pénitentiaires et judiciaires d'un côté et les acteurs médicaux de l'autre côté.

En analysant les raisons de ce manque d'échange d'informations, on constate que, de part et d'autre, les acteurs impliqués invoquent toujours leurs secrets professionnels ou obligations de confidentialité respectifs, non pas dans une approche de ne pas vouloir communiquer mais plutôt en raison d'une très grande prudence afin de ne pas s'exposer aux sanctions pénales, professionnelles et disciplinaires dont sont assorties ces secrets et obligations de confidentialité.

Le résultat en est que des dispositions légales initialement créées afin de protéger le patient/détenu se retournent quasiment contre lui et produisent un effet qui lui est nuisible.

Afin de remédier à cette situation, le paragraphe (4) sous examen établit une disposition légale visant à permettre aux acteurs impliqués de mieux communiquer entre eux et de s'échanger les informations nécessaires aux meilleurs soins du détenu/patient.

Ce paragraphe vise ainsi aussi à donner une suite à certaines recommandations formulées par le Médiateur, en sa qualité de Contrôleur externe des lieux privés de liberté, dans son rapport de novembre 2010 relatif à l'entrée du détenu en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral²⁰, préconisant le développement d'une stratégie qui permettrait de réaliser un échange d'informations sur la santé des détenus, notamment avec l'accord de la personne concernée, ces informations pouvant contribuer à une diminution importante des risques de contamination et de maladies contagieuses.

Il est important de relever à cet égard qu'il n'est en aucune manière question d'imposer un échange d'informations à qui que ce soit mais au contraire de créer une base légale visant à faciliter un échange d'informations lorsque leur détenteur est persuadé qu'un échange est propice à la santé du détenu/de son patient. La formulation « *Sans préjudice du secret professionnel...* » vise donc à souligner que les acteurs impliqués ne sont pas déliés de leurs obligations de secret et/ou de confidentialité, mais qu'ils sont autorisés et encouragés à rechercher par exemple plus activement le consentement de leur patient afin d'échanger des informations.

La création du médecin référent obligatoire et du dossier médical partagé vont d'ailleurs dans le même sens d'une facilitation de l'échange d'informations. Afin qu'un certain contrôle sur cet échange d'informations reste possible, il est proposé que ce soient les médecins référents qui échangent ces informations avec l'administration pénitentiaire.

Toutefois, afin de permettre aux médecins référents concernés de choisir, parmi les membres de l'administration pénitentiaire, les interlocuteurs indiqués, le libellé du paragraphe (4)

²⁰ Voir notamment les pages 57 et 60.

utilise à dessein le terme général d'« administration pénitentiaire » afin de garder une certaine flexibilité concernant les membres de l'administration. L'échange d'informations devra donc être décidé au cas par cas et en tout état de cause se limiter aux hypothèses nécessaires où il est dans l'intérêt des parties concernées.

Le paragraphe (5) de l'article sous examen vise également à donner suite à des recommandations formulées par le Médiateur en sa qualité de Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté dans son rapport de novembre 2010 relatif à l'entrée du détenu en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral²¹ où il plaide en faveur d'une consécration dans les textes normatifs de l'obligation pour les intervenants médicaux de s'assurer, dans toute la mesure du possible par écrit, du consentement éclairé du détenu malade à tout acte médical.

Toutefois, il a paru indiqué de ne pas se limiter dans le texte de la loi au seul aspect du consentement éclairé mais de faire un renvoi plus général aux droits des patients tels qu'ils sont prévus par le droit commun *extra muros* alors que la seule mention du consentement éclairé pourrait être interprété, *a contrario*, comme une exclusion des autres droits des patients. Il s'agit donc là aussi d'un exemple d'un des objectifs de la réforme pénitentiaire, la « normalisation »²² des prisons.

Ad article 15 :

L'article 15 du projet de loi reprend, en son paragraphe (1), l'article 10 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire, tout en effectuant les adaptations requises, notamment en relation avec les modifications découlant de la réforme générale des carrières et fonctions dans le statut de la fonction publique.

Le paragraphe (2), quant à lui, prévoit quelques précisions quant aux conditions de qualification à remplir par le directeur et le directeur adjoint de la future administration pénitentiaire. Les candidats à ces postes doivent donc soit (a) disposer de la formation requise pour figurer à la catégorie A, groupe de traitement A1, des fonctionnaires de l'Etat et disposer d'une certaine expérience professionnelle, soit (b) disposer également d'une expérience professionnelle, acquise cette fois-ci dans le secteur privé, et disposer de qualifications spécifiques pour ce genre de postes.

Ad article 16 :

Cet article reprend en substance les alinéas 1 et 2 de l'article de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire dont les commentaires étaient à l'époque libellés comme suit :

« Les deux premiers alinéas de l'article 8 [11] reprennent pratiquement textuellement les dispositions de l'ancien article 7 qui prévoyaient, en cas de besoin, l'engagement

²¹ Voir notamment à la page 60 du rapport.

²² Voir l'exposé des motifs du présent projet de loi quant à la signification de ce terme.

supplémentaire de fonctionnaires-stagiaires, d'employés et d'ouvriers de l'Etat dans le cadre des limites budgétaires.

Le troisième alinéa reprend les dispositions de l'ancien article 8 qui permettaient l'engagement par contrat de louage de services de médecins supplémentaires, mais en y ajoutant également la possibilité de recruter par cette voie des éducateurs spécialisés.

Cette innovation a été introduite pour permettre à l'administration des établissements pénitentiaires de pouvoir assurer un traitement pénologique spécialisé à des cas d'exception, comme par exemple à des détenus atteints d'une maladie particulière ou mentale. Actuellement ces personnes ont dû être transférées à des hôpitaux neuropsychiatriques ou à des établissements spécialisés à l'étranger. Elle permettra en outre de recruter des éducateurs divers à l'heure pour certaines thérapies pénologiques qui ne remplissent pas le cadre d'un emploi complet ou à mi-temps. La prison de Givenich a déjà eu recours à de tels éducateurs pour arranger des activités sportives et des thérapies de groupe à la pleine satisfaction de l'établissement. »

Etant que les raisons d'être de ces dispositions sont toujours les mêmes, elles ne requièrent pas d'autres observations.

Ad article 17 :

L'article 17 du projet de loi sous examen reprend en substance l'article 13, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire dont le commentaire était libellé comme suit :

« L'article 11 [13] reprend dans son premier alinéa les dispositions du premier alinéa de l'ancien article 10 qui laissaient à un règlement grand-ducal le soin de fixer les conditions de recrutement, de formation, de nomination et d'avancement des différentes carrières déterminées à l'article 7 du présent projet.

Si l'on considère les nombreux changements qui interviennent pour ainsi dire chaque année, tant dans les programmes de formation, que dans l'évolution des carrières administratives, le seul moyen permettant d'adapter rapidement les modalités de recrutement et d'avancement aux besoins nouveaux reste le règlement grand-ducal. Aussi le présent projet continue-t-il à réserver les dispositions afférentes au règlement grand-ducal ad hoc à prendre sur base de la disposition d'habilitation de l'article 11.

Il est évident que ce règlement grand-ducal ne peut déroger à des dispositions légales existantes (...). »

Cet article ne requiert pas d'autres observations particulières.

Ad article 18 :

Cet article reprend l'article 14 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire tout en tenant compte de certains aspects techniques de la réforme générale du statut de la fonction publique et ne requiert pas d'observations particulières.

A noter que la prime spéciale touchée par l'aumônier de la prison n'est pas reprise de la loi précitée du 27 juillet 1997, principalement afin d'assurer une égalité de traitement des ministres des cultes de toutes les religions et les autres conseillers religieux et spirituels. Toutefois, par le biais d'une disposition transitoire de la présente loi²³, il est proposé de la maintenir au bénéfice de l'aumônier actuellement en fonctions.

Ad article 19 :

Cet article reprend en son paragraphe (1) l'article 17 et en son paragraphe (2) l'article 19 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire. Les agents ainsi détachés relèvent de l'autorité hiérarchique de l'administration pénitentiaire à laquelle il est détaché, conformément à l'article 7 paragraphe 2 alinéa 3 du statut général des fonctionnaires.

A noter, en ce qui concerne les agents détachés par le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat (CTIE) auprès d'une autre administration, l'article 9 (3) de la loi modifiée du 20 avril 2009 relative au CTIE dispose comme suit : « *Les agents du centre peuvent être placés auprès d'un département ministériel ou d'une administration de l'Etat par une décision conjointe du ministre et du ministre du ressort. Dans ce cas, et pendant toute la durée de leur placement, ils continuent de relever de l'autorité hiérarchique du directeur du centre.* »

Ad article 20 :

Cet article a trait au cadre structurel proposé pour la future formation des agents pénitentiaires, actuellement encore dénommés « gardiens » ou « sous-officiers des établissements pénitentiaires ».

Quant à l'importance de la formation dans le cadre de la réforme pénitentiaire, il est renvoyé au commentaire de l'article 11 du projet de loi sous examen.

L'article sous examen vise ainsi à servir de base légale à un conseil de formation qu'il est proposé d'instituer en vue d'un accompagnement adéquat de la formation de l'ensemble du personnel pénitentiaire.

La création de ce conseil de formation a été proposée initialement dans le cadre du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 11 février 1999 déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres de l'administration pénitentiaire. L'article sous examen fait suite à la suggestion du

²³ Voir à ce sujet l'article 51 paragraphe (3) du présent projet de loi.

Conseil d'Etat, faite dans son avis²⁴ concernant ce projet de règlement, de conférer une base légale proprement dite à cet organe.

Chapitre 3 – *De l'unité psychiatrique spéciale.*

Ad article 21 :

La situation et le traitement des personnes qui, à la fois, sont atteintes de troubles mentaux et ont commis des infractions pénales ont toujours fait l'objet d'âpres discussions depuis le moyen âge. Jusque-là, ces personnes ont été simplement enfermées avec les criminels, les vagabonds et toutes sortes d'autres personnes de mauvaise fortune ou réputation.

Mais depuis que les premières prisons dignes de cette dénomination ont été construites en Europe vers le début du XVIIIème siècle aux Pays-Bas et en Angleterre²⁵, l'abandon du simple « enfermement sécuritaire » et la poursuite d'un objectif utilitariste confié aux prisons – rendre les prisonniers utiles à eux-mêmes et à la société en les améliorant – le principe de la séparation des personnes atteintes de troubles mentaux et des criminels n'a plus jamais été remis en cause.

Bien au contraire, après la révolution française, tous les codes pénaux européens adoptés au cours du XIXème siècle – y compris le code pénal luxembourgeois de 1879 – ont admis le principe de l'irresponsabilité pénale des aliénés mentaux : un aliéné mental dépourvu du *sciens* (savoir qu'un acte est mal et punissable) et du *volens* (vouloir le commettre quand-même) ne dispose pas du libre arbitre nécessaire pour être pénalement responsable ; d'où l'inutilité de l'emprisonnement qui présuppose le libre arbitre, indispensable à son amendement, qui lui est l'objectif assigné à la prison. Le développement de la psychiatrie et des droits de l'homme au cours du XXème siècle a contribué à cimenter définitivement notre approche actuelle qui favorise le traitement médical de ces personnes, plutôt que leur enfermement dans des prisons.

Notre Code pénal consacre de façon claire ce principe depuis une loi du 8 août 2000 – adoptée, sans surprise, sur l'arrière-fond de la question des personnes atteintes de troubles mentaux²⁶ – en disposant dans son article 71 qu'une personne atteinte au moment des faits de troubles mentaux ayant aboli son discernement n'est pas pénalement responsable et n'est donc pas à condamner mais à placer dans un établissement ou un service habilité à les accueillir dans la mesure où cette personne constitue toujours un danger pour lui-même ou pour autrui.

²⁴ Voir l'avis du Conseil d'Etat no. 49.322 du 15 juillet 2011.

²⁵ En Europe continentale, les premières prisons qu'on peut considérer comme étant modernes, parce qu'elles ont été conçues avec l'objectif de l'amendement du prisonnier, étaient le « *Tuchthuis* » pour hommes et le « *Rasphuis* » pour femmes à Amsterdam vers 1596. Voir à ce sujet Andrea SEELICH, « *Handbuch Strafvollzugsarchitektur* », éditions SpringerWienNewYork, 2009, page 21.

²⁶ Il s'agit de la loi du 8 août 2000 portant modification a) du Chapitre VIII du Livre 1er du code pénal, b) de l'article 3 du code d'instruction criminelle, c) de la loi du 26 mai 1988 relative au placement des personnes atteintes de troubles mentaux dans des établissements ou services psychiatriques fermés et d) de la loi du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire, publiée au Mémorial no. 95 du 7 septembre 2000, page 2169 *et seq.*

Toutefois, au cours des dernières années, des faits divers atroces, souvent à caractère sexuel et/ou pédophile, ont relancé ce débat en mettant l'accent sur l'aspect dangereux des personnes atteintes d'un trouble mental et ayant commis une infraction grave ; s'il est vrai que ces personnes ne doivent pas être emprisonnées mais plutôt traitées médicalement, toujours est-il qu'il que ce traitement doit avoir lieu dans des conditions et locaux qui empêchent ces gens de nuire à la société en commettant d'autres crimes.

La question du lieu de traitement de ces personnes se pose donc plus que jamais.

Or, de façon générale, il n'y a que deux options possibles : soit on « sécurise » un établissement psychiatrique de la même façon qu'une prison pour empêcher le malade mental de s'enfuir et de répéter son acte atroce, soit on « médicalise » une structure qui est déjà équipée d'éléments de sécurité.

Dans le sens de cette deuxième option, l'article sous examen propose la création d'une unité psychiatrique spéciale dans l'enceinte du centre pénitentiaire de Luxembourg.

Parmi les options possibles, du moins théoriquement, qui ont été discutées entre les Ministères de la Justice, de la Santé et du Développement durable et des Infrastructures, cette solution a été retenue alors qu'elle permet des soins adéquats au profit des malades mentaux, tout en étant la solution la moins onéreuse et la plus facile à réaliser d'un point de vue technique.

En effet, une des deux autres options aurait été de doter le CHNP à Ettelbruck des infrastructures de sécurité requises. Or, l'unité du CHNP en question est située à l'intérieur du bâtiment de telle façon que quasiment l'ensemble du bâtiment aurait dû être pourvu d'infrastructures de sécurité, avec des sas d'entrée et de sortie, une surveillance permanente, l'ajout de clôtures externes supplémentaires, etc. Hormis les questions des coûts exorbitants et de la faisabilité technique, la configuration finale de cette unité aurait constitué une gêne considérable et disproportionnée pour le fonctionnement de l'ensemble de l'hôpital, sans même considérer l'impact néfaste de cela sur les autres malades soignés au CHNP.

L'autre option aurait été de créer à un autre endroit une toute nouvelle structure. Or, cette solution aurait eu comme inconvénient d'être absolument imprévisible quant au moment de sa prise en service de même que concernant les coûts. Le plus important était cependant que le nombre de personnes susceptibles d'être hébergés dans cette unité psychiatrique spéciale n'atteint pas la masse critique nécessaire pour la création d'une structure à part, séparée tant du centre pénitentiaire de Luxembourg que du CHNP.

D'un autre côté, l'avantage de la solution finalement retenue, donc la création de l'unité psychiatrique spéciale derrière l'enceinte du centre pénitentiaire de Luxembourg, facilite le cas échéant des transferts sécurisés entre le centre pénitentiaire de Luxembourg et l'unité psychiatrique spéciale. Il ne faut pas oublier en effet que très souvent, après la commission d'une infraction pénale, l'auteur est dans une première étape incarcéré au centre pénitentiaire de Luxembourg alors qu'il s'agit tout d'abord d'un détenu, et cela jusqu'au moment où, dans

le cadre de l'instruction ou du jugement au fond, son irresponsabilité pénale a été constatée psychiatriquement et qu'il est transféré à l'unité psychiatrique spéciale.

Etant donné qu'il s'agit d'instaurer sans ambiguïté une séparation claire et nette des malades mentaux et des détenus, l'ensemble des dispositions de cet article visent à organiser cette unité psychiatrique spéciale de sorte que cette dernière soit indépendante, à tous les égards, des structures du centre pénitentiaire de Luxembourg. En principe, les détenus du centre pénitentiaire de Luxembourg et les malades mentaux de l'unité psychiatrique spéciale ne partagent qu'une chose, à savoir l'enceinte extérieure du centre pénitentiaire de Luxembourg, destinée bien sûr à éviter les évasions tant des détenus que des malades mentaux.

Il importe de souligner que l'unité psychiatrique spéciale projetée n'est pas destinée à héberger tous les malades mentaux déclarés pénalement irresponsables en application de l'article 71 du Code pénal, mais uniquement ceux pour lesquels il a été psychiatriquement constaté qu'ils représentent un danger. En ce sens, les médecins du CHNP d'Ettelbruck, conventionné avec le Ministère de la Justice afin de prendre en charge les soins psychiatriques des détenus, sont appelés à opérer la répartition des malades mentaux qui, d'une part, seront soignés à l'unité psychiatrique spéciale en raison du danger qu'ils représentent et, d'autre part, ceux qui peuvent être soignés au CHNP.

Le paragraphe (1) de cet article dispose ainsi d'abord qu'il sera institué dans l'enceinte du centre pénitentiaire de Luxembourg une unité psychiatrique spéciale. Cette unité sera destinée à accueillir obligatoirement les personnes déclarées pénalement irresponsables en application de l'article 71 du Code pénal ainsi que les détenus qui se trouvent en période d'observation au sens de l'article 12 de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux.

Le paragraphe (2) prévoit ensuite une flexibilité pour certaines autres personnes qui peuvent être admis à l'unité psychiatrique spéciale.

Il s'agit des personnes qui sont « partiellement » irresponsables pénalement en raison d'un trouble mental (art. 71-1 du Code pénal), et de détenus qui nécessitent des soins spéciaux et intensifs en raison d'une maladie mentale. Il s'impose en effet de prévoir la possibilité que des détenus puissent être également admis à l'unité psychiatrique spéciale alors que la distinction entre détenus et malades mentaux est simple en théorie, mais parfois très difficile en pratique. En tout état de cause, cette possibilité d'admission à l'unité psychiatrique spéciale est un avantage pour les détenus concernés, alors qu'ils peuvent ainsi recevoir un traitement psychiatrique qui est nécessairement meilleur dans une structure « médicalisée » comme l'unité psychiatrique spéciale que dans une prison. Il faut préciser à ce sujet que l'idée est que seuls les détenus sont à admettre à l'unité psychiatrique spéciale qui souffrent d'une maladie mentale tellement grave qu'elle ne peut être convenablement soignée au centre pénitentiaire de Luxembourg. Conformément au paragraphe (3) du présent article, la décision d'admission incombe au médecin-directeur de l'unité psychiatrique spéciale, de sorte qu'aucun détenu ne saurait être « imposé » en tant que patient de l'unité psychiatrique spéciale.

Il importe de relever qu'afin de respecter le principe de la séparation entre détenus et malades mentaux, l'unité psychiatrique spéciale doit être configurée de sorte qu'une séparation de ces deux catégories de personnes est toujours respectée.

Le paragraphe (3) prévoit les modalités d'admission des détenus visés aux paragraphes (1) et (2). Les procédures d'admission pour les personnes concernées par les articles 71 et 71-1 du Code pénal sont prévues par la loi précitée du 10 décembre 2009, mais pour les détenus visés aux paragraphes (1) et (2), il importe de prévoir une procédure d'admission qui diffère de celle prévue par la loi précitée du 10 décembre 2009, même si les conditions de base prévues par le paragraphe (3) sont similaires : ces détenus ne peuvent être admis à l'unité psychiatrique spéciale que sur décision de son chargé de direction sur présentation d'un certificat médical n'ayant pas plus de trois jours et attestant la nécessité de l'admission à l'unité psychiatrique spéciale, délivré par un médecin après examen du détenu concerné. Etant donné qu'il s'agit d'un détenu, la chambre de l'application des peines, nouvelle juridiction créée par le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines, doit être informée.

Le paragraphe (4) dispose que l'unité psychiatrique spéciale est placée sous l'autorité du ministre de la Santé et est dirigée par un médecin-directeur désigné par arrêté du ministre de la Santé, afin d'assurer une séparation structurelle et organisationnelle entre le centre pénitentiaire de Luxembourg et l'unité psychiatrique spéciale. Etant donné que les détenus du centre pénitentiaire de Luxembourg souffrant d'une maladie mentale sont soignés par les psychiatres du CHNP sur base d'une convention conclue entre le Ministère de la Justice et le CHNP, le médecin-directeur de l'unité psychiatrique spéciale devrait être idéalement un médecin du CHNP afin d'assurer une unité et une continuité de soins au bénéfice des détenus souffrant de maladies mentales moins graves qui restent au centre pénitentiaire de Luxembourg et de ceux qui souffrent d'une maladie mentale si grave qu'ils sont transférés à l'unité psychiatrique spéciale pour y être soignés.

Le paragraphe (5) prévoit ensuite que l'unité psychiatrique spéciale doit être gérée de façon autonome par rapport au centre pénitentiaire de Luxembourg. Le renvoi à l'article 14 vise à assurer que, pour autant que de besoin, l'unité psychiatrique spéciale peut également prendre recours à des prestataires externes suivant les mêmes modalités que le centre pénitentiaire de Luxembourg. L'unité psychiatrique spéciale est elle-même compétente pour sa sécurité intérieure, c.à d. qu'elle doit disposer de son propre personnel en nombre suffisant et formé de façon adéquate afin d'assurer la sécurité de toutes les personnes, patients et personnel, qui se trouvent ou qui travaillent à l'unité psychiatrique spéciale. Ainsi, les agents pénitentiaires du centre pénitentiaire de Luxembourg n'interviennent pas à l'intérieur de l'unité psychiatrique spéciale mais ils sont compétents pour la sécurité extérieure de l'unité psychiatrique spéciale.

Cela s'explique par le fait que l'unité psychiatrique spéciale est située à l'intérieur de l'enceinte du centre pénitentiaire de Luxembourg. Par conséquent, si un malade mental arrive de s'évader de l'intérieur de l'unité psychiatrique spéciale, il se retrouve, a fortiori, dans le rayon de compétence des agents du centre pénitentiaire de Luxembourg alors qu'il se trouve dans l'enceinte du centre pénitentiaire de Luxembourg.

Ce principe que les agents pénitentiaires peuvent prêter main forte au personnel de l'unité psychiatrique spéciale s'il s'agit de la sécurité extérieure de l'unité psychiatrique spéciale repose sur la même idée que celle retenue à l'article 39 (1) du projet de loi sous examen prévoyant que la Police peut prêter main forte aux agents pénitentiaires s'il s'agit de la sécurité extérieure du centre pénitentiaire de Luxembourg.

A toutes fins utiles, le paragraphe sous examen prévoit encore que, si la gravité d'un incident le requiert, la Police peut également être appelée.

Le paragraphe (6) prévoit qu'un règlement grand-ducal détermine des modalités de fonctionnement plus détaillées.

La formulation « ... *relations avec l'administration pénitentiaire...* » vise à assurer que ce règlement grand-ducal peut prévoir des dispositions relatives une coopération entre le centre pénitentiaire de Luxembourg et l'unité psychiatrique spéciale en ce qui concernent des simples modalités de fonctionnement matérielles comme par exemple des travaux de maintenance, la fourniture de denrées alimentaires, d'électricité et d'eau, l'évacuation des eaux usées, etc. Si une stricte séparation entre le centre pénitentiaire de Luxembourg et l'unité psychiatrique spéciale s'impose au niveau des responsabilités ainsi que structures fonctionnelles internes et les soins et programmes appliquées, il n'y a cependant pas d'objections à ce que les deux entités puissent coopérer sur un niveau de simple entraide matérielle.

A noter finalement qu'il est proposé, d'un point de vue légistique, de consacrer à l'article 21 relatif à l'unité psychiatrique spéciale un chapitre séparé afin de souligner, même d'un point de vue simplement légistique, la séparation entre le centre pénitentiaire de Luxembourg et l'unité psychiatrique spéciale.

Chapitre 4 – *Des relations entre l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires.*

Considérations générales

Jusqu'à présent, tant l'exécution des peines proprement dite que le régime pénitentiaire des détenus étaient concentrés entre les mains du procureur général d'Etat et de son délégué à l'exécution des peines, de sorte que la question d'une coordination ou d'une concertation entre différentes autorités ne se posait pas.

Or, avec le projet de loi sous examen et le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines, proposant notamment la création d'une chambre de l'application des peines, cette situation va changer sensiblement :

- le procureur général d'Etat restera compétent, de façon générale, pour l'exécution des peines privatives de liberté ;
- la chambre de l'application des peines prendra les décisions juridictionnelles relatives à l'exécution des peines et le régime pénitentiaire ;
- l'administration pénitentiaire sera chargée de la gestion des prisons et du régime pénitentiaire des détenus ;

- les juridictions d'instruction resteront compétentes en ce qui concerne les personnes en détention préventive.

Il paraît ainsi indiqué de prévoir des dispositions relatives à la coordination des missions de ces différentes institutions.

Ad article 22 :

Cet article prévoit la création d'un comité de coordination pénitentiaire ayant comme mission générale d'assurer la coordination de toutes les questions individuelles et générales qui peuvent se poser en matière pénitentiaire.

Il sera composé d'un représentant du ministre de la Justice, qui le préside, du directeur de l'administration pénitentiaire ou de son représentant, du procureur général d'Etat ou d'un magistrat délégué par lui et d'un magistrat de la chambre de l'application des peines.

Il s'agit là de la composition « permanente » de ce comité, mais l'article sous examen précise que des représentants d'autres autorités publiques judiciaires ou administratives peuvent y participer, en fonction de l'ordre du jour de la réunion, comme par exemple un représentant du cabinet d'instruction lorsqu'il est question des détenus préventifs, des représentants de la Police lorsqu'il est question du transport des détenus, ou encore des représentants du Ministère de la Santé ou des hôpitaux conventionnés lorsqu'il est question des soins de santé des détenus.

Pour autant que de besoin, le paragraphe (4) de cet article prévoit une base légale si des dispositions plus détaillées devraient être adoptées concernant le fonctionnement et le travail de ce comité. Etant donné qu'il doit bien sûr fonctionner pendant un certain laps de temps avant que d'éventuels besoins en ce sens ne puissent être constatés, l'adoption de ce règlement n'est pas envisagée à l'heure actuelle ; son adoption est d'ailleurs facultative.

Ad article 23 :

Cet article prévoit les différentes hypothèses suivant lesquelles des détenus peuvent être transférés entre le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, le centre pénitentiaire de Luxembourg et le centre pénitentiaire de Givenich.

Il importe de souligner que cet article se limite aux transfèremens de détenus pour des raisons de « régime pénitentiaire » et non pas pour des raisons de « l'exécution des peines » – auxquels cas la décision revient à la chambre de l'application des peines – alors qu'il s'agit, comme il a été expliqué à l'exposé des motifs, de deux notions différentes.

Une première hypothèse envisagée par le paragraphe (1) est celle du transfert d'un condamné entre le centre pénitentiaire de Luxembourg et le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff pour une des raisons prévues par l'article 9 (a) à (d) du projet de loi sous examen. Etant donné qu'il s'agit-là de questions de régime pénitentiaire et non pas d'exécution des peines proprement dites, le projet de loi réserve ces décisions aux directeurs des deux prisons concernées, le

directeur de l'administration pénitentiaire en étant informé. Cette décision doit logiquement revenir aux directeurs des deux prisons concernées, alors qu'ils sont responsables pour le traitement des détenus qui leur sont confiés. En cas de désaccord, le projet de loi prévoit que le directeur de l'administration pénitentiaire tranchera.

Le paragraphe (2) traite des transfèrements des condamnés entre le centre pénitentiaire de Givenich d'une part et les deux autres centres pénitentiaires d'autre part. Au vu du rôle particulier du centre pénitentiaire de Givenich (préparer les condamnés à leur intégration dans le cadre d'une prison à caractère semi-ouvert), ces transferts sont clairement une question de l'exécution des peines, raison pour laquelle il appartiendra à la chambre de l'application des peines de décider de ces transferts.

Le paragraphe (3) traite des transferts des prévenus entre le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff et le centre pénitentiaire de Luxembourg qui peuvent s'avérer nécessaires pour une des raisons plus amplement exposées au sujet de l'article 9 du présent projet de loi. Etant donné que la responsabilité des prévenus est et restera entre les mains des juridictions d'instruction, il leur appartient d'en décider, les directeurs des deux prisons concernées entendus en leur avis ; le magistrat compétent doit donc disposer de l'avis des deux directeurs avant de pouvoir prendre sa décision.

Ad article 24 :

Cet article dispose que les transfèrements des détenus – donc des condamnés et des prévenus – entre un établissement pénitentiaire et un hôpital sont de la compétence du directeur de l'établissement concerné, qui est tenu d'informer soit la chambre de l'application des peines s'il s'agit d'un condamné, soit le magistrat compétent s'il s'agit d'un prévenu. Comme aujourd'hui, cette décision sera bien entendu prise sur base de l'état de santé du détenu, attesté par un médecin. Comme pour l'article 23, le projet de loi sous examen confie cette décision à l'administration pénitentiaire et non pas à la chambre de l'application des peines, alors que la question relève du régime pénitentiaire du détenu et non pas de l'exécution des peines proprement dite.

Ad article 25 :

Cet article du projet de loi sous examen, avec l'article 26 qui en est la disposition « miroir » en quelque sorte, constitue une base légale générale permettant à l'administration pénitentiaire de fournir aux différentes autorités judiciaires toutes les informations dont ces dernières ont besoin afin de remplir leurs missions. Jusqu'à présent, les prisons relevaient directement de l'autorité du procureur général d'Etat de sorte qu'une telle disposition n'était pas nécessaire. Avec l'entrée en vigueur du projet de loi sous examen, l'administration pénitentiaire sera une administration à part ce qui justifie une telle disposition.

Sont visés notamment la chambre de l'application des peines, le procureur général d'Etat, y compris le service central d'assistance sociale, de même que les juridictions d'instruction. A noter encore que l'expression vise tant les autorités judiciaires civiles que militaires.

Ad article 26 :

Cet article du projet de loi vise à permettre, en sens inverse par rapport à l'article 25, à l'administration pénitentiaire de recevoir des autorités judiciaires compétentes toutes les informations dont elle a besoin pour remplir ses missions, notamment en ce qui concerne la sécurité et la sûreté des établissements pénitentiaires.

Sont visés notamment les cas du décès d'une personne pendant sa détention ou encore les découvertes de substances illicites comme des drogues en prison. Aujourd'hui, les prisons sont très souvent confrontées à la situation qu'elles n'obtiennent pas de la part des autorités judiciaires les informations concrètes nécessaires qui pourraient aider à remédier aux circonstances de fait ayant contribué à la réalisation de l'incident, comme par exemple l'amélioration de la surveillance de détenus en danger, la suppression de certains objets ayant été utilisés en cas de suicide, ou encore la suppression de moyens ou chemins de trafic des drogues.

Le renvoi à l'article 8 du Code d'instruction criminelle vise à établir que l'article sous examen n'a pas comme objectif d'écarter cette disposition mais il est supposé être un des cas visés par l'article 8 (1) du Code d'instruction criminelle qui commence par les termes « *Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement...* ». En d'autres termes, le secret de l'instruction est bien entendu toujours applicable dans le cadre d'une enquête en cours en raison par exemple d'un décès survenu en prison, mais si les autorités disposent d'informations, par exemple sur base de l'autopsie effectuée, qui pourraient contribuer à empêcher d'autres décès, l'administration pénitentiaire peut solliciter ces informations et peut les recevoir de la part des autorités judiciaires, si la communication de ces informations ne remet pas en cause la raison d'être du secret de l'instruction, à savoir la présomption d'innocence, les droits de la défense, la protection de la vie privée et la dignité des personnes, ainsi que les nécessités de l'instruction.

Chapitre 5 – *Des détenus.*

Considérations générales

Ce chapitre est une nouveauté par rapport à la loi pénitentiaire du 27 juillet 1997 actuellement en vigueur et s'inspire, quant à sa substance, des dispositions des lois belge et française y afférentes, en déterminant un certain nombre de principes généraux relatifs aux droits et obligations des détenus.

Les dispositions de ce chapitre découlent en quelque sorte toutes, d'une manière ou d'une autre, d'un des principes de base de toute la réforme pénitentiaire : la privation de la liberté doit être la seule peine et tous les aspects de la vie en prison doivent être rapprochés, dans la mesure du possible et pour autant que l'objectif de la détention n'est pas remis en cause, à la vie en liberté.

Ad article 27 :

Le paragraphe (1) de cet article est une disposition générale qui met à charge de l'administration pénitentiaire l'obligation de respecter les droits des détenus et de ne restreindre leur exercice que dans la mesure où il nécessaire afin que l'administration pénitentiaire puisse réaliser l'objectif de la détention fixé à l'article 1^{er} (2) et remplir les missions lui assignées par l'article 4 du présent projet de loi.

La loi fixe ainsi à l'administration pénitentiaire une règle générale de conduite dont le caractère général explique voire impose son libellé.

Le paragraphe (2) de cet article représente la contrepartie de l'obligation imposée à l'administration pénitentiaire par le paragraphe (1); les détenus doivent, à leur tour, également contribuer à la réalisation de l'objectif de la détention fixée à l'article 1^{er} (2) du projet de loi sous examen, en respectant les règles qui gouvernent la vie en prison, y compris les instructions du personnel pénitentiaire.

Le paragraphe (3) de l'article sous examen détermine la procédure à suivre si un détenu estime qu'une décision prise à son égard par le directeur de la prison n'est pas justifiée. Sont visées ici les cas généraux de la vie quotidienne, comme par exemple, la fourniture d'un aliment particulier, le refus d'une visite, le refus d'une télévision ou encore l'assignation à un travail.

Le détenu a ainsi la possibilité d'adresser un recours gracieux au directeur de l'administration pénitentiaire pour obtenir le cas échéant une réformation de la décision du directeur de la prison. Afin de ne pas paralyser le bon fonctionnement des prisons et de limiter toutes sortes d'abus, tant le délai de recours que son exercice n'ont pas d'effet suspensif, c.à d. que la décision du directeur est exécutoire et peut être exécutée pendant ce temps.

Afin de permettre aux directeurs des prisons d'organiser le bon fonctionnement de leur établissement et une répartition adéquate des tâches, il peut déléguer tout ou partie de ses compétences à un des directeur adjoints, mais uniquement à ces derniers, alors qu'il ne serait guère indiqué que ce genre de décisions soit pris de façon permanente et durable par des membres subalternes du personnel pénitentiaire. L'article sous examen prévoit cependant la possibilité de déléguer cette tâche en cas de nécessité à un autre membre du personnel; sont visés ici des cas exceptionnels comme une maladie prolongée d'un membre de la direction ou une vacance de poste.

Etant donné que certaines de ces décisions peuvent néanmoins avoir une répercussion certaine sur la vie en prison, il est justifié de donner aux détenus la possibilité de faire examiner la décision administrative prise par une juridiction, à savoir la chambre de l'application des peines qui, au vu de ses autres attributions, est mieux placée pour toiser ces recours que les juridictions administratives.

A noter que les dispositions de ce paragraphe s'appliquent uniquement si d'autres dispositions légales ou réglementaires ne prévoient pas de dispositions spécifiques pour des cas déterminés; ainsi, ces dispositions ne s'appliquent par exemple pas aux sanctions disciplinaires, réglées par des dispositions spécifiques.

Ad article 28 :

Cet article représente sans aucun doute un des aspects les plus importants de la réforme pénitentiaire, à savoir les mesures et procédures nécessaires afin de favoriser l'intégration du détenu, conformément à l'objectif assigné à la mise en œuvre des peines privatives de liberté par l'article 1^{er} (2) du projet de loi sous examen.

Il est proposé de mettre en œuvre ces mesures et procédures par le biais d'un contrat volontaire d'intégration.

Le projet de loi sous examen s'inspire à ce sujet de législations étrangères francophones et germanophones qui prévoient également un « plan d'exécution » ou un « *Vollzugsplan* ».

Avant d'exposer plus en détail les différents aspects du contrat volontaire d'intégration, il importe de noter que les bénéficiaires du contrat volontaire d'intégration ne sont pas uniquement les détenus condamnés, mais également les détenus prévenus qui suivent le régime des condamnés. Il arrive en effet que des détenus, sans avoir fait d'un point de vue strictement juridique l'objet d'une condamnation définitive, ont déjà passé un certain laps de temps en prison et coopèrent avec les autorités judiciaires dans le cadre de la procédure alors qu'ils ont fait des aveux et ont d'ores et déjà accepté le fait qu'ils seront condamnés à une peine de prison ferme. Etant donné que le régime des condamnés est en règle générale moins contraignant que celui des prévenus, et surtout plus favorable à la préparation de l'intégration, il n'existe pas de raison pour lesquels ces détenus ne devraient pas bénéficier du régime des condamnés.

Les trois composantes de l'expression « contrat volontaire d'intégration » reflètent en soi le concept qui se trouve derrière ce nouvel instrument.

Le terme « contrat » reflète tout d'abord la nature contractuelle primaire recherchée, qui est constituée des droits et des devoirs du détenu d'une part et des droits et des devoirs de l'administration pénitentiaire d'autre part.

Il va de soi qu'il ne s'agit pas d'un contrat juridique au sens du Code civil, permettant à une partie de saisir les juridictions civiles si elle estime que l'autre partie n'a pas rempli sa part du contrat, mais d'un engagement comportant réciproquement des droits et obligations – d'aucuns diraient qu'il s'agit d'obligations morales – permettant de planifier la réinsertion du détenu. La seule juridiction devant laquelle ses aspects pourront être débattus le cas échéant sera la chambre de l'application des peines en ce sens qu'elle sera appelée à apprécier si les engagements réciproques ont été réciproques et de décider en fonction de cela si le condamné peut bénéficier d'un aménagement de sa peine ou non.

Ce contrat est par ailleurs « volontaire », du moins dans le chef du détenu, alors que l'administration pénitentiaire a clairement une obligation de proposer au moins un contrat volontaire d'intégration au détenu. Le contrat volontaire d'intégration ne saurait donc être imposé au détenu, alors qu'il doit résulter d'un acte de volonté, voire même

d'autodétermination du détenu, qui décide en toute connaissance de cause si les avantages (les droits) qu'il peut tirer de ce contrat valent pour lui les devoirs (les obligations) qu'il devrait accomplir en vue de l'exécution du contrat.

La question du « consensualisme » dans l'exécution des peines est âprement discutée dans les milieux spécialisés. Dans les grandes lignes, la doctrine considère aujourd'hui cet aspect comme très important, d'aucuns y voient même « la dernière chance de la réhabilitation²⁷ ».

Le but philosophique et politique du contrat volontaire d'intégration est donc d'impliquer le détenu comme partenaire à part entière dans « son » processus d'intégration.

Ceci implique naturellement que l'administration pénitentiaire devra porter une attention particulière à l'information du détenu, à fournir une aide éducationnelle générale, respectivement une aide psychologique et psychothérapeutique et des conseils apportés par des spécialistes, afin de lui permettre de se pencher sur son cas et de se confronter avec ses réalités, et d'opérer ainsi son choix librement et en toute connaissance de cause.

En d'autres termes, le contrat volontaire d'intégration est obligatoirement proposé par l'administration pénitentiaire au détenu qui reste cependant à tout moment libre de l'accepter ou de le refuser avec, bien sûr les conséquences qui peuvent en découler.

Il importe cependant d'être clair sur la finalité du concept : il ne saurait en effet être question que l'administration pénitentiaire soit dans l'obligation de faire signer un contrat volontaire d'intégration à chaque détenu, de même que ce dernier ne saurait être forcé de signer un tel contrat, alors que dans ce cas le sens même du « contrat » serait en effet vidé de tout sens.

Par contre, et afin de mettre le détenu à même de pouvoir opérer librement son choix, les services compétents de l'administration pénitentiaire sont tenus, sous forme d'une obligation de moyens, d'informer et d'éclairer le détenu sur les avantages du contrat volontaire d'intégration.

Troisième élément du concept, et non le moindre : l'objectif de l'exécution de ce contrat est « l'intégration » du détenu. L'intégration est définie par le « Petit Robert » comme une « opération par laquelle un individu ou un groupe s'incorpore à une collectivité, à un milieu ». Dans le sens voulu par le contrat volontaire d'intégration, est visé notamment l'intégration du concerné dans le monde carcéral, mais aussi l'intégration subséquente extra-muros.

L'intégration inclut ainsi la resocialisation qui est définie comme étant « une remise dans un fonctionnement social normal » et la réinsertion dans la société après la prison et avant tout la réinsertion dans le monde du travail.

Il importe de souligner que le contrat volontaire d'intégration tel que proposé par le présent projet de loi met peut être encore un peu plus l'accent sur la réinsertion du condamné dans la

²⁷ Voir à ce sujet l'excellent article de M. Robert ROTH, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève : « *Le consensualisme dans l'exécution de la sanction : la dernière chance de la réhabilitation ?* » in « La peine dans tous ses états », éditions Larcier, 2011, page 115 *et seq.*

société que le « *Vollzugsplan* » tel qu'il est pratiqué dans la majorité des pays germanophones ; si le « *Vollzugsplan* » de ces pays est principalement axé sur une exécution adéquate de la peine, le contrat volontaire d'intégration vise avant tout une resocialisation et une réinsertion du condamné dans la société et le monde du travail, tandis que l'exécution de la peine et sa mise en œuvre pendant la détention est avant tout un moyen utilisé à cette fin.

Etant donné que tous ces efforts à fournir de part et d'autre ne sont requis qu'en raison d'une infraction pénale commise par le détenu, le contrat vise également, dans la mesure du possible, une médiation volontaire avec sa ou ses victimes dans le but d'une éventuelle réconciliation. Les conditions de cette médiation devront bien évidemment être stipulées dans le contrat et voulues par la victime elle-même respectivement ses proches dans le cas où la victime est décédée. Le fait que l'intérêt de la victime sera dorénavant formellement mentionné par la loi en son article 1^{er} (2) devrait encourager encore d'avantage les autorités compétentes à travailler avec le condamné sur cet aspect important de son intégration. En ce sens, l'intérêt de la victime sera une partie intégrante du contrat volontaire d'intégration et cette question sera abordée avec chaque condamné, en fonction du cas concret.

A noter que le contrat volontaire d'intégration tel que proposé par le projet de loi sous examen présente encore une différence importante principalement par rapport au « *Vollzugsplan* » tel que prévu par plusieurs pays germanophones, qui, en termes d'objectivité, de transparence et de confiance mutuelle, est bénéfique pour les deux parties : l'administration pénitentiaire n'est pas « juge et partie » du contrat volontaire d'intégration alors qu'aux termes du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines, ce n'est pas elle qui est compétente pour décider sur les différents aménagements de peine prévus par la loi, mais la chambre de l'application des peines. L'administration pénitentiaire et le détenu préparent donc ensemble le contrat volontaire d'intégration, le mettent en œuvre, l'adaptent, etc. mais c'est en fin de compte la chambre de l'application des peines qui dira aux deux parties si le contrat volontaire d'intégration aura porté ses fruits, en accordant ou en refusant les divers aménagements de peine prévus par la loi et qui ont, le cas échéant, été envisagés par le contrat volontaire d'intégration.

L'article sous examen prévoit encore que le contrat volontaire d'intégration est revu périodiquement et, le cas échéant, adapté, ce qui implique qu'il devra aussi contenir des échéanciers précis où l'administration pénitentiaire pourra réaliser, ensemble avec le détenu, une évaluation de ses progrès éventuels et opérer, si le besoin s'en faisait sentir, des ajustements en collaboration et d'un commun accord avec le détenu.

Le paragraphe (2) de cet article dispose que le contrat volontaire d'intégration fera l'objet d'une évaluation tous les deux ans. Etant donné qu'il s'agit d'un instrument de travail complètement nouveau, il est toutefois proposé que la première évaluation n'aura lieu qu'après un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur de la future loi alors que seul un laps de temps prolongé permettra de faire les expériences nécessaires à une évaluation approfondie et concluante. Afin que l'administration pénitentiaire ne procède pas à sa « propre évaluation », il est prévu que le ministre de la Justice en est responsable.

Le paragraphe (3) de l'article sous examen prévoit encore la possibilité de déterminer les modalités du contrat volontaire d'intégration de même que la portée exacte des évaluations par un règlement grand-ducal. Au moment de la rédaction du présent projet de loi, il est évident que seules les expériences pratiques à faire peuvent montrer s'il sera nécessaire de fixer ces modalités dans un règlement grand-ducal ou si, au contraire, l'individualisation de l'exécution des peines milite contre cela. Aussi, l'article sous examen ne prévoit-il que la faculté de l'adoption d'un tel règlement.

Ad article 29 :

Cet article du projet de loi concerne l'aspect très important du maintien des relations sociales du détenu avec son environnement familial et social.

Là aussi, il est aujourd'hui quasi unanimement admis par les experts qu'il ne sert à rien, voire qu'il est contre-productif, de couper d'abord, par le fait de la détention, les relations du détenu avec son environnement socio-familial, pour ensuite vouloir les rétablir lorsque la fin de son incarcération approche.

Sur base de cette prémisse, l'article sous examen prévoit les principes de base réglant les relations socio-familiales du détenu.

Il peut soit recevoir de la visite en prison, soit sortir de la prison pour des visites si sa situation pénitentiaire l'y autorise. Ce dernier but de phrase signifie que les sorties de prison ne sont pas un droit acquis inconditionnel ; les sorties sont bien entendu exclues pour les prévenus parce que cela reviendraient à contredire le fondement même de la détention préventive du concerné et, pour les condamnés, tout dépend du genre de « sortie » en question et des conditions y relatives posées par les futurs articles 676 *et seq* du Code d'instruction criminelle, tels que proposés par le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines. Il appartiendra à la future chambre de l'application des peines, créée également par ce projet de loi, de décider dans ces cas.

Le paragraphe (2) de l'article sous examen prévoit par ailleurs que les visites en prison peuvent se dérouler, comme actuellement, en la présence d'un membre du personnel pénitentiaire. Mais il constitue également la base légale nécessaire – et c'est là une nouveauté – afin de permettre des visites non surveillées.

La possibilité des visites non surveillées est un sujet qui est discuté dans quasiment tous les pays européens et qui est de plus en plus admis. Le maintien des relations socio-familiales est en effet un des aspects les plus importants et un véritable gage d'intégration du détenu alors que ce sont précisément les parents, les frères et sœurs, l'époux ou le partenaire ou autres personnes proches qui sont les mieux placés pour fournir de l'aide au détenu en vue de son intégration.

La situation est encore plus grave si le détenu a des enfants qui sont de véritables « victimes collatérales » si la détention de leur parent entraîne la fin des relations parent – enfant.

Or, si les visites surveillées en prison sont bien entendu une bonne chose dans ce contexte, des visites non surveillées sont autrement plus utiles alors qu'elles permettent mieux le maintien des relations socio-familiales qui, par essence, sont toujours caractérisées par une certaine privacité, voire une intimité, qui elle est impossible à préserver si les visites se déroulent toujours en présence d'un agent pénitentiaire ou même dans des salles communes, ensemble avec d'autres détenus et visiteurs.

Quant au principe, il est donc proposé que, dorénavant, il sera du moins possible que des visites non surveillées peuvent avoir lieu dans les prisons luxembourgeoises. Il va de soi que les visites non surveillées ne peuvent avoir lieu que sous certaines conditions.

Au vu de la multitude des situations qui peuvent se présenter – dont le nombre est encore augmenté par le fait que les modalités des visites peuvent varier considérablement entre les trois prisons – il n'a pas paru indiqué de prévoir plus de détails dans la loi elle-même, tant pour les visites surveillées que pour les non surveillées. Il appartient ainsi au règlement grand-ducal évoqué de les fixer.

Le paragraphe (3) du présent article, qui concerne donc les visites surveillées et non surveillées, dispose ainsi que les modalités des visites sont à fixer par règlement grand-ducal et pose également comme principe que ces modalités ne peuvent interdire ou restreindre l'exercice des visites que pour des motifs liés au maintien de la sûreté et de la sécurité dans l'établissement pénitentiaire, à la prévention des infractions ou s'il apparaît que les visites sont préjudiciables à l'intégration du condamné, à sa famille ou aux visiteurs.

S'il n'y a bien entendu rien de particulier à évoquer quant aux modalités des visites surveillées, il en est autrement pour ce qui est des visites non surveillées. A titre d'information sont reproduites ci-après les dispositions que le règlement en cause proposera :

« Art. 70. (1) Par dérogation à l'article 69, les détenus non autorisés à sortir de l'établissement pénitentiaire peuvent recevoir des visites non surveillées sur autorisation spéciale délivrée par le directeur de l'établissement ou, pour ce qui est des prévenus, par le magistrat compétent pour le prévenu en question.

(2) Peuvent seuls être admis à une visite non surveillée auprès d'un détenu :

- (a) le conjoint du détenu marié ;*
- (b) le partenaire du détenu au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;*
- (c) la personne ayant une relation stable avec le détenu célibataire, veuf, divorcé ou en instance de divorce ;*
- (d) les enfants dont la filiation est établie à l'égard du détenu ou de la personne visée aux points (a) à (c) et qui peuvent être accompagnés par cette personne ou par une personne ayant autorité sur l'enfant concerné de par la loi ou une décision de justice.*

(3) *La demande de visite non surveillée fait l'objet d'une enquête sociale par le service psycho-socio-éducatif de l'établissement pénitentiaire afin de déterminer si les relations entre le détenu et le ou les visiteurs sont dans l'intérêt du maintien de relations familiales et sociales et de l'intégration du détenu, notamment en raison de l'antériorité des relations par rapport à l'incarcération, ou de leur nature, leur durée ou leur stabilité.*

(4) *Un règlement ministériel détermine les conditions, qui peuvent varier suivant l'établissement pénitentiaire concerné, relatives :*

- (a) *au délai d'attente minimal à respecter après l'incarcération du détenu ;*
- (b) *au nombre de visites surveillées effectuées auprès du détenu par la personne concernée par une demande de visite non surveillée ;*
- (c) *le délai d'attente entre deux visites non surveillées par la même personne ;*
- (d) *le délai d'attente entre deux visites non surveillées de deux personnes différentes ou en cas de changement de la situation personnelle du détenu au sens du paragraphe (2) ;*
- (e) *le nombre et le genre de sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre du détenu empêchant l'octroi de l'autorisation de visite non surveillée ;*
- (f) *les jours et horaires des visites non surveillées ;*
- (g) *les objets personnels qui peuvent être emportés lors d'une visite non surveillée ;*
- (h) *les modalités administratives de la demande de visite non surveillée. »*

Pour de plus amples explications concernant ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 70 du projet de règlement grand-ducal reproduit ci-avant.

Ad article 30 :

Cet article est également une disposition générale concernant l'accès aux prisons des personnes qui s'y rendent afin de remplir leurs missions et tâches professionnelles, ainsi que la communication avec les détenus concernés.

Le paragraphe (1) de cet article pose ainsi comme principe que l'accès aux prisons des personnes énumérées limitativement est libre, de même que la communication avec les détenus concernés pour lesquels ils se rendent en prison.

Le terme « *libre* » signifie dans ce contexte qu'il suffit qu'ils déclinent leur identité et leur profession et annoncent l'identité du ou des détenus concernés pour être dispensés d'une autorisation de visite, requise en principe pour avoir accès à une prison. En revanche, ce terme ne signifie pas que ces personnes peuvent par exemple se présenter à toute heure de jour et de nuit à la porte de la prison ou perturber le bon fonctionnement de la prison, comme la prise des repas, le travail ou encore l'enseignement ; le renvoi à l'article 27 (1) et (2) entend clarifier cela.

Par ailleurs, le renvoi à l'article 38 (2) à (6) vise à éviter toute ambiguïté quant à la question de savoir si ces personnes doivent se soumettre aux contrôles de sécurité y prévus lors de l'accès à la prison. En effet, pour des raisons plus amplement exposées au commentaire de l'article 38, toute personne, nonobstant sa qualité, peut être soumise à ces contrôles de sécurité.

Pour le surplus, le paragraphe (2) prévoit qu'un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'autres intervenants extra-pénitentiaires. Il s'agit-là de personnes qui visitent les prisons pour des motifs qui ne sont ni vraiment personnels, ni vraiment professionnels, du moins au sens strict du terme, à savoir les membres d'organisations non gouvernementales ou d'associations sans but lucratifs qui ont pour objet de soutenir et d'aider les détenus d'un point de vue culturel, culturel, psychologique, etc.

Etant donné que ces personnes se rendent fréquemment ou du moins régulièrement en prison, ce qui entraîne au fil du temps la création d'une certaine relation de confiance entre ces personnes et les autorités pénitentiaires, l'objectif de cette disposition est de pouvoir leur accord un certain statut qui facilite leur accès aux prisons, par exemple par l'octroi d'une autorisation de visite valable pendant une période déterminée pour plusieurs visites.

Au vu de la multitude des situations qui peuvent se présenter, il est proposé de ne pas inscrire ces conditions dans le projet de loi sous examen, mais dans un règlement grand-ducal afin de conférer une plus grande flexibilité aux conditions de ce régime de faveur.

Ad article 31 :

Cet article vise à mettre en œuvre le principe général étant à la base de toute la réforme dans le domaine de la communication des détenus avec l'extérieur : la peine privative de liberté doit être la seule peine, tous les autres aspects doivent être rapprochés, dans la limite du possible et sans mettre en danger le bon fonctionnement des prisons, des conditions de vie *extra muros*, afin de faciliter l'intégration des détenus.

L'article sous examen pose ainsi comme principe la liberté d'écrire et de recevoir du courrier postal, liberté qui ne peut être restreinte qu'à titre de sanction disciplinaire ou pour des raisons liées à la manifestation de la vérité dans le cadre d'une instruction préparatoire et sans préjudice du droit de l'administration pénitentiaire de procéder au contrôle du contenu du courrier. A noter à ce sujet que le terme « *contrôle* » vise ici non seulement le contrôle physique du support du courrier et de son enveloppe, mais il peut également porter sur la lecture du courrier, comme par exemple dans le cas de fouilles de cellules de certains détenus lorsqu'il existe des indices que le détenu concerné est impliqué dans un trafic de drogues ou la préparation d'une évasion, etc.

La dernière phrase de cet article prévoit par ailleurs la possibilité de permettre aux détenus l'usage d'instruments informatiques et de communication électronique : Etant donné que les communications électroniques comme l'usage des e-mails se répandent de plus en plus au

détriment de la correspondance sur papier, il a paru judicieux de prévoir au moins la possibilité de suivre cette évolution également dans le monde carcéral.

A noter que la communication postale et électronique des détenus avec l'extérieur est un aspect permettant également le maintien des relations socio-familiales et contribue donc aussi à une meilleure intégration du détenu après la fin de sa peine.

L'article en question prévoit encore que l'ensemble des modalités relatives à ce sujet sont fixées par règlement grand-ducal alors qu'une loi ne convient guère pour régler le nombre et la grande variété des questions de détail dans ce contexte. Le paragraphe sous examen balise encore la marge de manœuvre du règlement à cet égard en précisant que ces modalités doivent tenir compte du principe de la liberté des moyens de communication électroniques qui doit bien entendu faire l'objet des restrictions qui sont inhérentes à la détention en prison.

Ad article 32 :

Cet article vise à conférer une valeur légale au droit du détenu de bénéficier des soins médicaux et paramédicaux qui sont nécessaires à la préservation de sa santé et de son intégrité physique et morale.

Même si l'ensemble de la question est réglé à l'article 14 du projet de loi sous examen – d'où le renvoi y afférent – il a paru indiqué d'inscrire ce principe au chapitre relatif aux détenus, au vu de son importance.

Ad article 33 :

Cet article prévoit que les détenus ont le droit de s'organiser afin de pouvoir mieux exprimer leurs intérêts collectifs par rapport aux autorités pénitentiaires. Il s'agit donc d'un droit de pouvoir faire valoir des doléances collectives ce qui implique que les autorités pénitentiaires restent bien entendu libres, dans les limites de la loi et de leurs compétences, de faire droit à ces doléances ou non. Il s'agit du droit de s'exprimer et non pas de participer à la prise de décision.

L'article prévoit deux conditions : il doit s'agir d'une délégation représentative et il ne peut y avoir qu'une seule délégation par prison. Pour le surplus, il suffit que cette expression respecte le principe prévu à l'article 27 (1), à savoir que, en résumé, l'exercice de ce droit ne peut mettre en danger le bon fonctionnement de la prison et ne doit pas être contraire à l'intégration du détenu.

Afin de ne pas entraver l'exercice de ce droit par trop de formalités, il a paru indiqué de ne pas prévoir des dispositions légales supplémentaires. Ainsi, on aurait pu songer à prévoir que ces délégations doivent s'organiser en association sans but lucratif afin de leur conférer un cadre légal plus précis. Toutefois, la liberté d'association négative est également un droit dont les détenus bénéficient. Par ailleurs, les dispositions relatives aux associations sans but lucratif imposent des assemblées générales ce qui, dans une prison, n'est guère réalisable sans mettre en danger son bon fonctionnement et créer des risques de tous genres.

Etant donné qu'à l'heure actuelle, les délégations de détenus fonctionnent sans problèmes majeurs, il a paru indiqué de ne pas prévoir d'autres dispositions. Toutefois, l'article sous examen prévoit qu'un règlement grand-ducal peut, en cas de besoin, régler les modalités y afférentes.

Ad article 34 :

Cet article concerne le travail en prison.

En droit luxembourgeois, le travail pénitentiaire est actuellement réglé par le règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires dont les articles 288 et 289 prévoient que le travail est à la fois une faculté offerte aux détenus et une obligation.

Au vu de l'importance et des multiples répercussions de cette question, il est proposé tout d'abord de la régler non plus au niveau réglementaire mais au niveau de la loi.

Ensuite, quant au contenu normatif, la première question – et sans doute la plus importante – est celle de savoir s'il y a lieu de maintenir en droit luxembourgeois l'obligation du travail pénitentiaire ou bien de le rendre facultatif.

Qu'en est-il dans d'autres pays ?

En France, l'article 27 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose comme suit : *« Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité. »*

En Belgique, l'article 81 de la loi du 12 janvier 2005 portant loi de principes concernant l'administration pénitentiaire dispose comme suit : *« Le détenu a le droit de participer au travail disponible dans la prison. »*

En Suisse, l'article 81 du Code pénal fédéral dispose comme suit : *„1. Der Gefangene ist zur Arbeit verpflichtet. Die Arbeit hat so weit als möglich seinen Fähigkeiten, seiner Ausbildung und seinen Neigungen zu entsprechen.“*

En Allemagne, le § 41 du « *Strafvollzugsgesetz* » dans sa version du 1^{er} novembre 2011 dispose comme suit : *„(1) Der Gefangene ist verpflichtet, eine ihm zugewiesene, seinen körperlichen Fähigkeiten angemessene Arbeit, arbeitstherapeutische oder sonstige Beschäftigung auszuüben, zu deren Verrichtung er auf Grund seines körperlichen Zustandes in der Lage ist.“*

En consultant les différents travaux et articles de doctrine publiés à l'étranger à ce sujet, on constate qu'il existe un large consensus pour dire que le travail pénitentiaire est considéré

comme un des outils contribuant à augmenter les chances d'intégration des détenus alors que l'absence d'une activité rémunératoire ne convient guère à diriger le futur ex-détenu vers une vie sociale normale, dépourvue d'activités criminelles.

Il faut en effet souligner que pour une très grande partie de détenus, il s'agit à ce sujet véritablement d'une intégration et non pas d'une réintégration dans le monde du travail alors qu'ils n'ont pas ou très peu poursuivi un travail régulier avant leur incarcération. Etant donné que l'intégration du détenu dans la vie sociale et professionnelle est l'objectif principal de l'exécution des peines, on voit mal comment ces efforts d'intégration – fournis par le détenu et l'administration pénitentiaire – pourraient être couronnés de succès si le détenu ne pourrait pas être tenu, du moins en principe, à un travail en prison.

En ce sens, le paragraphe (1) de l'article sous examen maintient en droit luxembourgeois le principe de l'obligation du travail pénitentiaire tout en prévoyant, à l'instar d'autres législations, que ce travail doit bien entendu être adapté aux différentes caractéristiques personnelles du détenu.

Il ne s'agit donc pas d'une obligation générale qui s'impose automatiquement à chaque détenu, mais le texte sous examen oblige l'administration pénitentiaire de tenir compte, au cas par cas, de la situation du détenu ; certains détenus se voient assigner un travail, pour d'autres ce n'est pas possible pour des raisons de santé, pour d'autres encore il convient mieux de les faire bénéficier d'abord d'une certaine formation, etc.

Il ne faut en effet pas oublier que la présente réforme maintient le principe de l'individualisation de l'exécution de la peine, voire vise encore à mieux développer les moyens à disposition en vue d'un aménagement plus individualisé de la peine de chaque détenu. Ainsi, l'administration pénitentiaire a tout d'abord l'obligation d'examiner le cas de chaque détenu et dispose en même temps de la faculté d'assigner un travail au détenu ou de le faire bénéficier d'une autre activité, en vue de son intégration.

Le paragraphe (1) prévoit encore que le refus non justifié d'exercer le travail assigné peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Il va sans dire que l'administration pénitentiaire doit disposer d'un moyen d'inciter les détenus à respecter l'ordre de travail émis par le directeur de la prison alors qu'un fonctionnement régulier des ateliers et des autres activités de travail en dépendent, et par-là même toute activité de travail en prison.

Il suffit à ce sujet de prendre l'exemple de la buanderie qui fonctionne actuellement au centre pénitentiaire de Luxembourg et qui lave le linge de certains hôpitaux du pays. La buanderie ne peut fonctionner que si les engagements pris envers les hôpitaux – dont principalement les dates et heures auxquelles le linge doit être lavé et prêt – sont respectés. Si chaque détenu qui s'est initialement engagé à travailler à la buanderie pouvait décider individuellement et chaque jour à nouveau s'il travaillerait, la prison ne pourrait respecter ses engagements envers les hôpitaux qui, à terme, s'orienteraient vers une autre buanderie. Le résultat serait inévitablement l'arrêt de la buanderie, et donc une perte pour tous les détenus.

A noter que le détenu sanctionné disciplinairement pour avoir refusé de faire le travail assigné dispose des voies de recours prévues par le présent projet de loi.

Le paragraphe (2) de cet article prévoit encore que les modalités relatives au travail, à la rémunération et le pécule des détenus fera l'objet d'un règlement grand-ducal, à l'instar de la réglementation actuelle.

Le paragraphe (3) est une disposition nouvelle en matière pénitentiaire et vise à combler un vide juridique. En effet, à l'heure actuelle, aucune disposition légale dispense le travail pénitentiaire de l'application des dispositions du Code du travail. Toutefois, étant donné que le travail pénitentiaire ne saurait fonctionner selon les règles générales de ce Code, il s'impose de prévoir cela expressément par le présent projet de loi. A noter que cette disposition précise que le Code du travail ne s'applique pas au travail et aux autres activités des détenus effectués aux établissements pénitentiaires. Il ne faut en effet pas oublier qu'au centre pénitentiaire de Givenich, des détenus travaillent *extra muros*, c.à d. qu'ils ont été engagés par des employeurs qui n'ont aucun lien avec la prison. Etant donné que ces détenus travaillent sur le marché du travail comme des non détenus, les dispositions du Code du travail leur sont évidemment applicables.

Ad article 35 :

Cet article dispose en son paragraphe (1) que l'administration pénitentiaire est tenue, dans la limite de ses moyens, d'offrir aux détenus de la formation, les enseignements fondamentaux ainsi que d'autres activités en vue de leur intégration. Comme il a été exposé au sujet de l'article 34, le travail n'est pas le seul moyen de favoriser l'intégration des détenus alors que, très souvent, il s'agit d'améliorer d'abord leur éducation et leur formation.

Il échet de relever que le travail est également mentionné par l'article sous examen alors qu'il ne constitue non seulement une obligation dans le chef du détenu, prévue par l'article 34, mais également à charge de l'administration pénitentiaire en ce sens qu'elle doit, toujours dans les limites de ses moyens, faire de son mieux afin de pouvoir offrir du travail à des détenus auxquels un travail n'a pas forcément être assigné. Le détenu ne peut pas être tenu à travailler si, en contrepartie, l'administration pénitentiaire n'est pas tenue d'en offrir.

Ce paragraphe prévoit encore que l'administration pénitentiaire est tenue de veiller à maintenir, quant à la rémunération des détenus, une équivalence entre le travail et les autres activités offertes, de formation ou d'enseignement par exemple. Il ne faut pas oublier en effet que toutes ces activités ne sont pas une fin en soi, mais visent à améliorer les chances d'intégration du détenu. En ce sens, un détenu qui doit plutôt suivre un enseignement pour son intégration ne saurait être défavorisé par rapport à un autre détenu pour lequel un travail est plutôt indiqué en vue de son intégration.

Aux termes du paragraphe (2) de l'article sous examen, l'administration pénitentiaire veille, par le biais du contrat volontaire d'intégration, que le détenu qui ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, y compris les langues pratiquées au Luxembourg, doit s'adonner prioritairement à leur apprentissage, dont l'organisation doit être aménagée

lorsqu'il exerce un travail. L'expression « enseignements fondamentaux » vise ici essentiellement la lecture, l'écriture et le calcul.

Cette disposition est en quelque sorte l'exception à l'obligation de travail prévue par l'article 34. Si, pour un détenu donné, il est constaté lors de la préparation du contrat volontaire d'intégration que ce détenu a un besoin en termes d'enseignement et/ou de formation, l'administration pénitentiaire peut ne pas lui assigner un travail afin de permettre au détenu de se consacrer à l'enseignement ou à la formation. Toutefois, la dernière phrase de cet article permet également de combiner le travail et une autre activité si la situation du détenu le permet.

Ad article 36 :

Cet article prévoit les dispositions relatives aux fautes et procédures disciplinaires des détenus.

Comme pour la question du travail pénitentiaire, il est proposé de fixer les principes de cette matière plutôt par le projet de loi sous examen que par des règlements d'exécution, comme il est le cas actuellement.

Le paragraphe (1) de cet article prévoit tout d'abord le principe que les détenus, donc tant les condamnés que les prévenus, peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires s'ils ne respectent pas, par un acte de commission ou d'omission, leurs obligations légales et réglementaires, ainsi que les instructions du personnel pénitentiaire. Il faut préciser dans ce contexte que l'ensemble de la réglementation pénitentiaire, y compris donc la matière disciplinaire est aménagée en « cascade » ; il y a la loi, un règlement grand-ducal, ensuite trois règlements ministériels – chacun propre à une prison – et, en bas de l'hierarchie, les instructions données par le personnel pénitentiaire. La formulation du paragraphe (1) vise à préciser que le non respect des règles de chacun de ces niveaux peut être sanctionné disciplinairement.

Le paragraphe (2) de l'article sous examen confère la détermination détaillée des fautes, des sanctions et des procédures disciplinaires à un règlement grand-ducal, sachant qu'une loi ne convient guère à régler la multitude des questions de détail à prévoir. Toutefois, aux termes de ce paragraphe, ce règlement doit respecter les droits de la défense et le principe de proportionnalité, notamment en formulant les fautes et sanctions disciplinaires avec une précision suffisante afin de permettre aux détenus de savoir à l'avance quel fait peut faire l'objet de quelle sanction. Par ailleurs, aux termes de ce paragraphe, le règlement en cause peut également prévoir des amendes administratives à charge des détenus, dont le maximum est fixé à 250 euros et qui sont perçues par la Trésorerie de l'Etat.

Le paragraphe (3) de cet article prévoit ensuite les principes de base de la procédure disciplinaire afin d'assurer les droits de la défense : chaque faute disciplinaire doit faire l'objet d'une décision écrite indiquant les faits reprochés, la sanction infligée, ainsi que les voies et délais de recours. Par ailleurs, le détenu doit avoir été informé au préalable des faits qui lui sont reprochés et il doit avoir la possibilité de faire valoir ses arguments, oralement ou

par écrit. Le règlement grand-ducal visé au paragraphe (2) déterminera d'autres modalités procédurales en ce sens.

Le paragraphe (4) détermine les compétences et modalités de recours en matière disciplinaire. Ainsi, le pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires appartient au directeur de la prison et sa décision peut être attaquée par voie administrative, c.à d. par le biais d'un recours gracieux devant le directeur de l'administration pénitentiaire qui est à introduire par écrit dans les huit jours de la notification de la décision attaquée au détenu concerné, sous peine d'irrecevabilité.

Afin de permettre aux directeurs des prisons d'organiser leur travail et le fonctionnement des prisons, ils peuvent, en tout ou partie, déléguer leur pouvoir disciplinaire à un autre membre de la direction de la prison ou, en cas de nécessité et pour une durée limitée de trois mois, à un autre membre de l'administration pénitentiaire afin d'assurer l'évacuation des procédures disciplinaires en cas de maladie prolongée ou de vacance de poste par exemple. A noter que cette délégation à durée déterminée peut être faite au profit d'un membre du personnel de l'administration pénitentiaire au sens large, donc pas nécessairement à un membre du personnel de la même prison, ceci pour des raisons de flexibilité d'organisation de l'administration pénitentiaire en son intégralité.

Enfin, il importe de préciser que, pendant le délai du recours gracieux de même que pendant l'examen du recours par le directeur de l'administration pénitentiaire, la peine disciplinaire est exécutoire. Cette solution s'impose en effet afin d'éviter des recours abusifs et/ou dilatoires, chaque prison deviendrait ingérable au cas contraire.

Le paragraphe (5) de l'article sous examen comporte deux aspects différents relatifs aux voies de recours en matière disciplinaire.

D'une part, il prévoit que les décisions prises par le directeur de l'administration pénitentiaire sur recours gracieux peuvent encore faire l'objet d'un recours juridictionnel devant la chambre de l'application des peines. Au vu du caractère de ces décisions, il s'impose en effet de prévoir la possibilité d'un recours devant une juridiction indépendante et impartiale. Cette possibilité de recours juridictionnel est par ailleurs une des déclinaisons du principe fondamental de la réforme, à savoir d'adapter les conditions du régime pénitentiaire dans la mesure du possible aux conditions des citoyens ordinaires. Si chaque citoyen libre a la possibilité de faire examiner par un tribunal une décision administrative prise à son égard dont il estime qu'elle lui porte préjudice, il paraît adéquat que cela soit également possible pour les détenus, et cela surtout lorsqu'il s'agit de décisions d'une gravité potentielle que celles prises en matière disciplinaire.

Il a par ailleurs paru approprié de confier cette compétence plutôt à la chambre de l'application des peines qu'aux juridictions administratives ce qui aurait pu être une option, au vu du caractère administratif de ces décisions. Toutefois, la chambre de l'application des peines est mieux placée pour statuer sur ce genre de décisions, d'une part parce qu'elle statue de toute façon sur l'aménagement de peine des détenus, matière qui peut être intimement liée voire dépendre du comportement disciplinaire du détenu et, d'autre part, parce qu'il s'agit

d'une matière à caractère quasi-pénal ce qui n'est pas vraiment le domaine des juridictions administratives.

Le deuxième aspect de ce paragraphe (5) vise une situation particulière, à savoir celle d'un détenu purgeant sa peine au centre pénitentiaire de Givenich ayant commis une faute disciplinaire d'une telle gravité que la sanction disciplinaire peut consister dans le retransfèrement au centre pénitentiaire de Luxembourg ou, plus tard, le cas échéant, au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff. Dans ce cas, la sanction prononcée aura impérativement des répercussions sur l'aménagement de l'exécution de la peine de ce détenu alors que, préalablement, son transfèrement du centre pénitentiaire de Luxembourg au centre pénitentiaire de Givenich était précisément une mesure faisant partie de l'exécution de sa peine.

Dans un souci de cohérence de l'exécution des peines, il est ainsi proposé que dans ce cas, par exception, le pouvoir disciplinaire proprement dit n'appartient pas au directeur de la prison, mais directement à la chambre de l'application des peines. Les modalités procédurales y relatives sont prévues par le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines.

Le paragraphe (6) de l'article sous examen prévoit certaines dispositions relatives, d'une part, aux dommages causés par des fautes disciplinaires et, d'autre part, à certains objets particuliers impliqués dans la commission d'une faute disciplinaire. Le point commun de ces deux questions est leur caractère patrimonial. Ces cas sont réglés jusqu'à présent par des dispositions réglementaires voire par des instructions de service des prisons ce qui ne convient guère au caractère patrimonial de ces questions, raison pour laquelle il est proposé de les régler au niveau de la loi.

La première question est celle de la réparation du dommage causé par une faute disciplinaire. Il s'agit de l'hypothèse – loin d'être rare – où la faute disciplinaire cause la destruction ou l'endommagement de biens de la prison, comme des meubles par exemple, ou des biens d'un autre détenu. La disposition sous examen prévoit que le détenu peut alors être tenu de contribuer, d'une manière ou d'une autre, à la réparation de ce dommage causé par sa faute. La raison première de cette disposition n'est pas tellement la valeur patrimoniale en cause – alors que les moyens du détenu à ce sujet sont de toute façon en règle générale très limités – mais elle trouve son fondement plutôt dans une approche pédagogique. Il s'agit en effet d'avoir la possibilité légale de mieux montrer au détenu les conséquences de ses actes et de rapprocher les répercussions de ses actes commis en prison à celles que ses actes peuvent avoir dans le monde *extra muros* où il risque également d'être tenu à contribuer à la réparation des dommages qu'il cause.

La deuxième question est celle du sort des objets impliqués dans la commission d'une faute disciplinaire, comme des drogues, de l'alcool, des téléphones portables. L'expression « ... *prohibée par la loi...* » entend englober tous les objets dont la possession serait également prohibée en dehors de la prison, comme les drogues, les armes, etc., tandis que l'expression « ... *interdit par la réglementation pénitentiaire...* » vise les objets uniquement interdits dans le monde carcéral, comme les téléphones portables ou toutes sortes d'autres outils susceptibles d'être utilisés pour préparer des évasions par exemple. Etant donné que, d'après

le droit commun, le détenu ne pourrait pas être dessaisi de ces objets par une simple décision à caractère administratif, il importe de prévoir au paragraphe sous examen que le retrait de ces objets peut être prononcé à titre de sanction disciplinaire accessoire, sans que le détenu soit en droit de réclamer un dédommagement.

Ad article 37 :

Cet article est une disposition générale servant, en son paragraphe (1), de base légale principalement au règlement grand-ducal supposé remplacer le règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires.

Le paragraphe (2) concerne la situation un peu particulière du placement d'un détenu en régime cellulaire. Cette question est, à l'heure actuelle, uniquement réglée au niveau réglementaire mais, au vu des répercussions importantes de ce régime sur le régime pénitentiaire du détenu, il est proposé de consacrer son principe au niveau légal, même si le détail normatif de ce régime restera réglé au niveau réglementaire.

En principe, tous les détenus sont soumis au régime dit « régime en commun », ce qui signifie que les détenus sont réunis en groupes pendant le jour et ne sont séparés dans leurs cellules individuelles que pendant la nuit. Il s'agit-là d'un standard du régime pénitentiaire qui est actuellement appliqué dans quasiment toutes les prisons en Europe.

Toutefois, certains détenus, en raison de leur situation procédurale comme les prévenus si le magistrat en charge en décide ainsi, de même que certains condamnés dont la personnalité ou le comportement engendrent trop des risques pour la vie en communauté, sont soumis au « régime cellulaire ». Dans ce régime, le détenu est séparé des autres détenus et est placé pendant le jour et la nuit en cellule, sans préjudice bien sûr d'un programme d'activités adaptées. En règle générale, le régime cellulaire est appliqué aux détenus en cas de risque accru d'évasion, de mise en danger de soi-même ou d'autrui par le biais de violences physiques ou morales, ou de troubles caractérisés de la sécurité ou de la sûreté dans l'établissement pénitentiaire.

Il est proposé de régler cette question du régime cellulaire, tant au niveau du projet de loi sous examen que du futur règlement grand-ducal visé par le paragraphe (2) du présent article, par des dispositions séparées pour mettre clairement en évidence qu'il ne s'agit a priori pas d'une question de sanction disciplinaire, mais d'une question de régime pénitentiaire, dans l'intérêt du détenu en question, des autres détenus et de l'ensemble du personnel pénitentiaire.

Pour sauvegarder les droits du détenu concerné, le futur règlement visé au paragraphe (2) prévoit que ce régime est toujours à durée déterminée en ce sens qu'il doit faire l'objet d'une réévaluation régulière. Aussi, la décision de placement en régime cellulaire peut-elle faire l'objet d'un recours gracieux devant le directeur de l'administration pénitentiaire et d'un recours juridictionnel devant la chambre de l'application des peines, suivant les dispositions du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines.

Chapitre 6 – De la sécurité des établissements pénitentiaires.

Ad article 38 :

Cet article consacre les dispositions relatives aux contrôles de sûreté et de sécurité à l'accès et à l'intérieur des prisons.

Le paragraphe (1) de cet article prévoit le principe général que le directeur de chaque prison est en charge de la sûreté et de la sécurité de son établissement, sans préjudice bien entendu des rapports usuels qui existent par rapport à sa hiérarchie. Ce paragraphe précise encore que son autorité s'arrête aux limites du périmètre tel qu'il sera défini sur base de l'article 39 (3), pour les raisons plus amplement y exposées.

Le paragraphe (2) de cet article prévoit tout un ensemble de dispositions qui, à l'heure actuelle, ne sont prévus par aucun texte normatif, sinon par de simples instructions de service. Cependant, au vu de l'importance du sujet, il est proposé de prévoir une base légale solide aux contrôles de sûreté et de sécurité dans les prisons.

Il importe de relever à ce sujet qu'il ne faut pas se méprendre sur l'envergure de la tâche. D'aucuns sont convaincus qu'une prison est une institution « fermée » en ce sens que les mouvements d'entrée et de sortie y sont rares. Or, il n'en est rien ; dans une journée tout à fait ordinaire, le centre pénitentiaire de Luxembourg peut enregistrer jusqu'à plusieurs centaines (!) d'entrées et de sorties, toutes sortes de personnes confondues : les détenus, l'ensemble du personnel pénitentiaire, les visiteurs, les avocats, les médecins et le personnel soignant, les conseillers culturels et spirituels, les magistrats, les policiers, les fournisseurs, des ouvriers, etc.

Ces dispositions visent à améliorer le cadre légal de la lutte contre toutes sortes de trafics auxquels s'exposent toutes les prisons du monde concernant des objets prohibés par la loi (drogues, armes, etc) ou interdits par la réglementation pénitentiaire (alcool, médicaments, substances chimiques, etc.).

A mentionner dans ce contexte est le rapport du contrôleur externe des lieux privés de liberté (le médiateur) relatif à l'entrée du détenu en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral de novembre 2010²⁸. Au vu de la pertinence et du bien fondé du rapport à ce sujet, il importe d'en citer les passages y afférents :

« (53) (...) La question fréquemment posée sur les modalités d'entrée des stupéfiants en prison doit être abordée de manière objective.

En effet, les théories colportées par l'opinion publique à ce sujet font souvent état d'un manque flagrant de connaissances de la réalité du monde carcéral.

Il importe de considérer le nombre de détenus au CPL qui est à l'heure actuelle d'environ 630 personnes. Il faut également mentionner le fait qu'environ 300 gardiens sont affectés à la surveillance de ces détenus, qu'outre le personnel de garde, le CPL emploie également de nombreux autres agents (personnel administratif, SPSE,

²⁸ Ce rapport peut être consulté sur le site Internet suivant : www.celpl.lu/doc/doc_accueil_94.pdf

personnel éducatif, techniciens, artisans, moniteurs sportifs etc.) et que de nombreux prestataires de service externes entrent et sortent chaque jour du CPL

A cela s'ajoute que le CPL se voit livrer quotidiennement d'importantes quantités de marchandises, nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement (produits alimentaires, produits d'entretien etc.). Les ateliers fonctionnant au CPL, et avant tout la buanderie, provoquent également nombre de mouvements d'entrée et de sortie.

Finalement, il ne faut pas négliger le nombre de visiteurs et d'autres intervenants externes qui entrent chaque jour au CPL.

Il est partant évident que le CPL ne constitue pas une structure hermétiquement fermée comme il est souvent imaginé par l'opinion publique. Bien au contraire, le nombre journalier d'entrées et de sorties ainsi que le transfert quotidien de marchandises et d'autres produits atteignent un volume impressionnant.

La présence des drogues en prison connaît de toute évidence des causes et des origines diverses.

Il serait illusoire de croire qu'avec les moyens actuellement à disposition des responsables des établissements pénitentiaires, une absence totale de substances stupéfiants à l'intérieur des enceintes pourrait être assurée.

Nombreuses sont les précautions prises afin de détecter l'entrée illicite de stupéfiants et les actions menées en vue de détecter la présence de drogues à l'intérieur des enceintes.

Néanmoins, il faut se rendre à l'évidence qu'elles sont insuffisantes.

Ce constat tient tant au fait de l'insuffisance des moyens à la disposition des prisons qu'à des circonstances purement matérielles.

En effet, une prison sans drogues présupposerait l'emploi de moyens d'une envergure telle qu'ils seraient à l'origine d'autres problèmes, potentiellement préjudiciables aux droits de l'homme dont demeurent dépositaires les personnes privées de liberté.

Uniquement une surveillance absolue permettrait d'atteindre ce but.

Surveillance absolue de tous les mouvements, de toutes les entrées et sorties, chacune assortie de fouilles minutieuses et également de fouilles corporelles, approfondies en cas de besoin.

Surveillance absolue de tous les détenus également, donc une absence totale de possibles cachettes à l'intérieur des cellules, ce qui revient à n'autoriser qu'un strict minimum de mobilier à l'intérieur des cellules, à obliger tous les détenus à se soumettre lors de chaque mouvement à des contrôles stricts.

Surveillance absolue de toutes les communications, par téléphone et par courrier.

Surveillance absolue également de toutes les marchandises qui entrent et qui sortent de l'enceinte.

On constate aisément qu'un tel modèle de détention extrêmement restrictif ne correspondrait guère aux standards européens en vigueur.

De surcroît les moyens à mettre en oeuvre seraient exorbitants.

Néanmoins, ceci ne doit en aucun cas empêcher les responsables à continuer leurs efforts en vue de réduire la présence de stupéfiants en milieu carcéral au strict minimum.

(...)

Les établissements pénitentiaires devraient se voir accorder les moyens nécessaires à faire des contrôles non annoncés et ce à titre régulier sur la personne de tous les entrants en prison, y inclus le Contrôleur externe. »

Le paragraphe (2) consacre ainsi tout d'abord le principe que toute personne peut être contrôlée avant d'avoir accès à une prison. Une telle disposition ne devrait pas poser de problèmes si le contrôleur externe des lieux privatifs de liberté est d'avis que même lui doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle de sécurité lors de son accès en prison.

Donc contrairement à la question de la communication avec les détenus – pour laquelle l'article 30 du projet de loi sous examen prévoit certaines exceptions aux contrôles y relatif – les contrôles d'accès aux prisons ne souffrent d'aucune exception ; chaque personne qui veut avoir accès à une prison peut être soumise aux contrôles prévus par le présent article.

De façon générale, l'article sous examen vise à permettre d'effectuer des contrôles similaires à ceux effectués actuellement dans les aéroports européens, avec la différence que, pour des raisons pratiques, le contrôle d'accès aux prisons ne peut pas porter tout le temps sur toutes les personnes qui accèdent aux prisons, pour les raisons exposées ci-dessus par le contrôleur externe des lieux privatifs de liberté. Mais cela sera possible pour de courtes périodes déterminées, conformément à la dernière phrase du paragraphe (4) de l'article sous examen.

Le contrôle tel qu'il est envisagé par le paragraphe (2) peut donc porter sur les éléments suivants :

- l'identité de la personne, ce qui se limite bien sûr à la constatation que la personne contrôlée est celle qu'elle affirme être ;
- ses bagages (porte-documents, sacs, sacs à dos, parapluies, etc.) et autres effets personnels qu'elle porte sur elle ; dans ce contexte, la mention du respect du secret professionnel signifie que le personnel chargé des contrôles peut inspecter également l'intérieur des porte-documents des personnes dépositaires d'un secret professionnel, comme les avocats et les médecins, mais *uniquement* dans la mesure où il est nécessaire pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'objets prohibés ou interdits ; en aucun cas le personnel peut à cette occasion manipuler des documents de façon à leur permettre de les lire ;
- le cas échéant le véhicule (voitures, camions, camionnettes, etc.) et son chargement, c.à d. tous les objets qui sont chargés ou qui peuvent se trouver sur ou à l'intérieur du véhicule.

En ce qui concerne les modalités du contrôle sur la personne, le paragraphe sous examen prévoit qu'elles peuvent être exécutées soit avec des outils techniques comme des portiques de sécurité ou des détecteurs portables, soit par des contrôles effectués manuellement, soit par une combinaison des deux modalités.

Lors de contrôles effectués par des moyens techniques, les personnes non détenues peuvent être invitées à enlever des objets susceptibles de déclencher des alarmes, comme des montres, ceintures, chaussures, bijoux, clefs, téléphones portables, briquets, etc.

Les contrôles manuels des personnes non détenus peuvent consister dans des palpations corporelles, qui consistent à tâter la superficie du corps de la personne ; en cas de nécessité, la personne peut être invitée à enlever certains vêtements accessoires empêchant une palpation correcte (couvre-chefs, manteaux, vestes, gants, chaussures, etc.), respectivement à enlever des objets qui ne peuvent être contrôlés efficacement par un contrôle manuel (objets métalliques, ordinateurs, consoles de jeux, montres, portables, etc.) et qui sont alors soumis à un contrôle par des moyens techniques.

Pour les contrôles manuels, c.à d. les palpations corporelles, le paragraphe sous examen prévoit encore qu'elles ne peuvent être effectuées que par une personne du même sexe que la personne contrôlée.

Aux termes du paragraphe (3), les détenus peuvent, hormis les contrôles décrits ci-dessus au paragraphe (2), également être soumis à des fouilles corporelles et à des fouilles intimes. Par fouilles corporelles au sens du projet de loi sous examen, il y a lieu d'entendre un contrôle effectué sur un détenu dévêtu complètement ou quasi complètement, raison pour laquelle le projet de loi impose que les fouilles corporelles doivent être effectuées par deux personnes du même sexe que le détenu contrôlé. Enfin, lors des fouilles intimes, le détenu est également dévêtu et un médecin – et uniquement un médecin – procède à un examen interne des cavités et ouvertures corporelles. Afin d'éviter tous risques de situations conflictuelles potentielles d'ordre déontologique, ce médecin ne peut pas être le médecin traitant du détenu.

Le paragraphe (4) prévoit certains principes à respecter tant lors des contrôles des détenus que des personnes non détenues.

Ces contrôles doivent tout d'abord être non discriminatoires, c.à d. que notamment le choix des personnes à contrôler, de même que la fréquence, le genre et l'étendue des contrôles doivent baser sur des critères objectifs liés à la sécurité et à la sûreté et non pas sur le sexe, la religion, la race, la nationalité, etc.

Le paragraphe sous examen précise à ce sujet que des contrôles peuvent être organisés sur base :

- d'un choix aléatoire (par exemple chaque troisième personne, etc.) ;
- d'informations reçues des autorités judiciaires ou policières concernant une ou plusieurs personnes déterminées, soupçonnées par exemple d'être impliquées dans un trafic ;
- d'un contrôle généralisé pendant un laps de temps prédéterminé, qui peut être ordonné par le directeur de la prison ou le directeur de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, ces contrôles doivent également respecter la dignité humaine, c.à d. être effectués sans exposer la personne contrôlée à des humiliations, des tracasseries inutiles, des vexations, etc.

Le paragraphe (5) prévoit la conséquence logique des contrôles instaurés par l'article sous examen, sans laquelle toutes ces mesures seraient vaines : toute personne a le droit de refuser de se soumettre à ces contrôles, mais dans ce cas, l'accès à la prison lui est refusé.

Le paragraphe (6) de l'article sous examen prévoit que des modalités d'exécution sont déterminées par voie de règlement grand-ducal. La mention expresse des cellules des détenus vise à clarifier que les contrôles de sécurité et de sûreté prévues par l'article sous examen ne se limitent pas à l'accès à la prison, mais peuvent également porter sur les cellules des détenus.

Ad article 39 :

Cet article vise à instaurer les principes de l'intervention de la Police dans les prisons en cas de nécessité.

Aux termes du paragraphe (1) le directeur d'une prison peut requérir l'intervention de la Police lorsque la gravité ou l'ampleur d'un incident survenu ou redouté à l'intérieur du périmètre de la prison ne permet pas d'assurer le rétablissement ou le maintien de l'ordre et de la sécurité par les moyens propres de l'établissement, tout en informant concomitamment le procureur d'Etat compétent et le directeur de l'administration pénitentiaire. Ce paragraphe précise qu'il s'agit en l'occurrence d'une réquisition au sens du titre V de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Il s'agit là de dispositions similaires à celles de l'article 44 actuel de la loi précitée du 31 mai 1999, sauf que le texte proposé par le projet de loi sous examen est plus précis quant aux différents aspects de cette intervention. Dans un souci de cohérence des textes, le projet de loi sous examen propose de modifier également l'article 44 en question afin de limiter ses dispositions à un simple renvoi à l'article sous examen.

Le paragraphe (2) est une disposition nouvelle par rapport à la législation actuelle alors qu'il vise à étendre la possibilité de l'intervention de la Police à des risques ou menaces provenant de l'extérieur de la prison, comme une action de libération de prisonniers par des complices non incarcérés. On pourrait considérer que cette hypothèse est implicitement prévue par le paragraphe (1), mais il est proposé de le préciser formellement dans le texte.

Le paragraphe (3) propose une base légale à des 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 ; il ne s'agit non seulement de la Police, mais également des pompiers, de la protection civile, etc.

A noter qu'au vu des différences entre les deux prisons existantes et de la troisième à construire, le texte proposé prévoit expressément l'élaboration d'un plan de gestion des crises par prison.

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. En effet, il faut se défaire dans ce contexte de l'image que la « limite extérieure » d'une prison est forcément un mûr, auquel cas ce problème ne se poserait pas. Si le mûr est bien entendu l'élément principal du dispositif visant à empêcher des évasions et des intrusions, il s'agit de protéger ce mûr par un dispositif extérieur, en règle général une clôture, comme il est le cas pour le centre pénitentiaire de Luxembourg. Les agents pénitentiaires doivent donc avoir également une compétence entre le mûr de la prison et cette clôture, voire à l'extérieur immédiat de cette clôture, principalement pour effectuer des patrouilles afin de vérifier si cette clôture a fait l'objet de manipulations en provenance de l'extérieur afin de préparer par exemple une évasion.

Or, si, quant au principe, il est clair que les agents pénitentiaires n'ont pas de compétences sur la voie publique, toute la question est de savoir où leur rayon d'action s'arrête précisément.

Cette question se pose de façon plus incertaine encore au centre pénitentiaire de Givenich qui, en tant que prison à caractère semi-ouvert, ne dispose pas d'une clôture comme le centre pénitentiaire de Luxembourg.

Afin d'apporter à ces questions des réponses claires ayant une base légale suffisante, il est proposé de prévoir que les plans de gestion des crises des prisons définissent de façon précise le périmètre à l'intérieur duquel l'administration pénitentiaire est compétente.

Ad article 40 :

Le paragraphe (1) de cet article vise à préciser les missions des agents pénitentiaires qui consistent non seulement à empêcher l'évasion de détenus, mais également, de façon plus générale, à veiller à l'intégrité physique de toutes les personnes qui se trouvent dans une prison, qu'il s'agit des détenus, des autres membres du personnel, des visiteurs, etc.

Le paragraphe (2) prévoit les pouvoirs que la loi met à la disposition des agents pénitentiaires afin de remplir leurs missions. Ainsi, les agents pénitentiaires doivent faire un usage adéquat et proportionné de la force, des armes et des moyens de contrainte qui sont à leur disposition, et ceci dans les cas visés par ce paragraphe ; il s'agit :

- de la légitime défense²⁹,
- de la tentative d'évasion³⁰,
- d'invasion ou de tentative d'invasion,

²⁹ La notion de « légitime défense » est à comprendre ici exactement comme en droit pénal et comporte ainsi la défense de soi-même (l'agent pénitentiaire lui-même), d'autrui (un détenu ou un autre agent pénitentiaire, un visiteur, un médecin, un avocat, etc.) et de biens (principalement les infrastructures mobilières et immobilières de la prison).

³⁰ C'est à dessein que le terme « évasion » n'est pas repris dans le texte de ce paragraphe alors qu'il suppose, implicitement mais nécessairement, un acte accompli, ce qui implique logiquement que le détenu se trouve en dehors du périmètre de la prison, et donc en dehors de la sphère de compétence des agents pénitentiaires. A ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 39 (3) du projet de loi sous examen.

- de résistance aux ordres donnés, que ce soit par la simple inertie physique ou par la violence active, ou
- lorsqu'il s'agit de protéger le détenu contre soi-même.

Par ailleurs, les agents pénitentiaires disposent bien entendu des mêmes pouvoirs que ceux conférés à chaque citoyen par l'article 43 du Code d'instruction criminelle qui dispose que dans le cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche.

Le paragraphe (3) prévoit la base légale nécessaire afin que l'armement des agents pénitentiaires puisse être réglé en détail par voie de règlement grand-ducal, avec la restriction notable que les agents pénitentiaires ne peuvent, dans l'exercice de leurs missions, porter aucune arme à feu.

Il a en effet été estimé que le port d'armes à feu par les agents pénitentiaires aurait été en contradiction – ou du moins difficilement conciliable – avec un des objectifs primaires de la réforme pénitentiaire, à savoir que les futurs agents pénitentiaires doivent être les premiers interlocuteurs des détenus afin de résoudre à un stade précoce toutes sortes de problèmes, contribuant ainsi à éviter qu'ils prennent une ampleur inutile et deviennent plus difficiles à résoudre. Une meilleure formation des agents pénitentiaires, notamment en matière de psychologie, devrait par ailleurs mieux les « armer » pour résoudre des problèmes et désamorcer des conflits que des armes à feu.

Il importe de préciser cependant que les agents pénitentiaires disposent, comme dans toutes les prisons d'Europe, de moyens de contrainte et d'armes non à feu, comme des menottes et de matraques, qui sont donc à mettre en œuvre conformément au cadre légal prévu par le paragraphe (2) de l'article sous examen.

Ad article 41 :

Cet article concerne la question du transport des détenus. Au vu de la solution politique retenue, à savoir que la Police transportera dorénavant en principe tous les détenus, il s'agit d'un simple renvoi aux dispositions y afférentes de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police qui est modifiée en ce sens par l'article 48 du présent projet de loi.

Pour de plus amples développements concernant la solution retenue, il est renvoyé au commentaire de l'article 48.

Ad article 42 :

Cet article est une simple reprise de l'article 18-1 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire, tel qu'il y a été introduit par l'article III de la loi du 22 juillet 2008 relative à l'accès des magistrats et officiers de police judiciaire à certains traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre par des personnes

morales de droit public et portant modification du Code d'instruction criminelle, de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, et de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire.

A titre d'information, le commentaire de cet article tel qu'il a figuré au document parlementaire no. 5563³ dans le cadre d'un amendement est reproduit ci-après :

« Article III (nouveau)

(...)

En revanche, la Commission juridique a inséré un nouvel article III portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire. Un nouvel article 18-1 y est inséré pour tenir compte de la prise d'empreinte digitale et de photos pour les personnes admises dans un établissement pénitentiaire. La loi du 27 juillet 1997 n'offre pas, à l'heure actuelle, une base juridique appropriée à cette fin. A l'instar des empreintes digitales et des photographies prises en application d'autres dispositions légales, le traitement ultérieur de ces données par la Police se ferait conformément aux dispositions du futur règlement grand-ducal „POLIS“. »

A noter que le seul changement qu'il est proposé d'apporter à cet article est qu'aux termes du paragraphe (3) *in fine*, la mise à disposition des empreintes digitales et photographies prises par la Police n'est plus une faculté (« ... peuvent être mises... ») mais une obligation (« ...sont mises... ») afin de mettre un terme à toutes sortes de discussions stériles sur les critères légaux permettant à la Police d'exercer cette faculté. Dorénavant, cette communication sera de droit.

Chapitre 7 – Dispositions additionnelles.

Ad article 43 :

Cet article vise à doter la future administration pénitentiaire et ses composantes et la Police dans les meilleurs délais du personnel nécessaire afin de pouvoir remplir ses missions.

Suivant l'article 6 du présent projet de loi, l'administration pénitentiaire comprend la direction, le centre pénitentiaire de Luxembourg, le centre pénitentiaire de Givenich, le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff et l'institut de formation pénitentiaire.

Le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff tout comme l'institut de formation pénitentiaire, qui sera construit sur le même site du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, seront, d'après les prévisions actuelles, opérationnels à partir de l'année 2018. Auparavant, il est nécessaire de mettre sur pied, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, la direction de l'administration pénitentiaire dont les attributions sont fixées à l'article 7 du présent projet de loi. Afin que celle-ci puisse assurer les missions lui dévolues, la direction occupera à terme 18 agents, dont le directeur et le directeur adjoint. La répartition du personnel se résume comme suit :

- direction (directeur et directeur adjoint) : 2 ;
- secrétariat : 2 ;

- département des infrastructures et de la sécurité : 3 ;
- département des régimes de détention et des affaires juridiques : 3 ;
- département des finances : 2 ;
- département des ressources humaines : 6.

Le personnel actuel du secrétariat général pour les établissements pénitentiaires – 1 attaché et 3 rédacteurs – sera intégré dans la nouvelle direction. Le nombre assez élevé d'agents occupés dans le domaine des ressources humaines s'explique par le fait que l'institut de formation pénitentiaire sera dirigé via ce département. La future direction occupera à moyen terme 5 cadres supérieurs, 11 cadres moyens et 2 employés.

Pour ce qui est des besoins en personnel du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, ceux-ci sont calqués sur l'effectif actuellement en place au centre pénitentiaire de Luxembourg, compte tenu du fait que les deux établissements pénitentiaires gèreront à peu près le même nombre de détenus. Ainsi le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff fonctionnera avec 328 agents sachant que les effectifs du centre pénitentiaire de Luxembourg s'élèvent aujourd'hui à 362 unités. Etant donné qu'il n'est plus prévu que les soins paramédicaux soient dispensés dans les trois prisons par du personnel ayant le statut du fonctionnaire, le nombre du personnel du centre pénitentiaire de Luxembourg diminue de 8 unités et aura dès lors un effectif de 354 unités.

Il n'est donc pas prévu de réduire l'effectif actuel du centre pénitentiaire de Luxembourg étant donné qu'il est nécessaire de renforcer la présence des gardiens sur les différents blocs afin d'éviter tout désordre en détention. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les activités du centre pénitentiaire de Luxembourg seront étendues après le transfert des prévenus vers le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff. En effet, il est prévu d'y construire un centre de compétences, comptant notamment un tract de haute sécurité, une unité pour femmes et détenus âgés ainsi qu'une unité psychiatrique spéciale accueillant les personnes placées en application de l'article 71 du Code pénal.

Le centre pénitentiaire de Givenich ne connaîtra pas de modification de ses effectifs alors que ses missions ne changeront pas, sachant que cet établissement est destiné à la mise en œuvre d'un régime de détention semi-ouvert.

Le renforcement en personnel de la future administration pénitentiaire s'élèvera à 342 unités, dont la très grande majorité de postes revient à la future carrière de l'agent pénitentiaire avec 221 postes qui sont exclusivement destinés au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff.

La répartition des effectifs du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff est organisée de la façon suivante :

attachés	3
psychologues	4
ingénieur	1
ingénieurs-techniciens	5
assistants sociaux	4
éducateurs gradués	9

rédacteurs	33
informaticiens diplômés	2
éducateurs	3
contremaître-instructeurs	4
moniteurs sportifs	5
artisans	23
agents pénitentiaires	221
employés D et C	7
ouvriers C	4

Le paragraphe (1) prévoit plus spécifiquement les postes pour lesquels le recrutement de certains membres de l'administration pénitentiaire et de la Police peut être opéré par le biais de la procédure prévue au paragraphe (3). Les postes restants seront créés dans le cadre de la procédure normale de recrutement d'agents de l'Etat via la loi budgétaire.

Le paragraphe (2) concerne plus spécifiquement le renforcement des effectifs de la Police afin qu'elle puisse remplir les missions du transport de l'intégralité des détenus. Afin que la Police puisse, le moment venu, décider de quelle(s) carrière(s) relèveront les policiers supplémentaires affectés au transport des détenus, seul le nombre total de 45 policiers est précisé ; ils peuvent alors être recrutés soit au groupe de traitement D1, soit au groupe de traitement D2 ou seulement une des deux groupes.

Les nombres s'expliquent, d'une part, par le fait que l'administration pénitentiaire n'effectuera donc dorénavant plus de transports de détenus et, d'autre part, par le fait qu'avec l'entrée en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, le nombre des transports vont encore augmenter considérablement.

Chapitre 8 – Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires.

Ad article 44 :

Cet article propose quelques modifications du Code pénal qui sont en relation directe avec la matière pénitentiaire.

Les points 1) et 2) ne font qu'adapter les articles y visés à la terminologie du XXIème siècle et n'appellent pas d'observations particulières.

En revanche, le point 3) propose une disposition nouvelle par le biais d'un article 337-1 nouveau, afin d'apporter une précision importante par rapport aux articles 333 et 334. Aux termes de ces articles, les agents en charge de l'extraction et du transport d'un détenu, principalement en raison de sa présentation devant une juridiction ou d'une hospitalisation, peuvent être pénalement sanctionnés si le détenu peut s'évader à cette occasion en raison d'une négligence des agents.

Or, les agents effectuant ces transports sont souvent confrontés à la situation où le tribunal ou le médecin estime que le port des moyens de contention (menottes, etc.) n'est pas indiqué

voire préjudiciable pour le déroulement du procès, de l'interrogatoire ou de l'examen médical du détenu.

Les agents se retrouvent ainsi dans la situation fort délicate où, d'une part, ils s'exposent éventuellement à des poursuites pénales s'ils obtempèrent à la demande des magistrats ou médecins et le détenu peut s'évader et, d'autre part, ils s'exposent à des réclamations des magistrats, médecins voire des plaintes de la part des détenus, pouvant entraîner le cas échéant des sanctions disciplinaires, s'ils refusent de faire suite à ces demandes.

L'ajout de l'article 337-1 nouveau au Code pénal vise à résoudre ce dilemme en précisant qu'il n'y a pas négligence dans le chef des agents s'ils font droit à la demande des magistrats ou médecins dans cette situation. La disposition proposée n'entend donc pas abroger l'hypothèse des poursuites pénales des agents en charge du transport en cas de négligence de leur part, mais uniquement de mieux cerner la notion de négligence en excluant la situation décrite.

A noter que cette situation délicate est d'ailleurs une de celles que les dispositions des articles 14 (4), deuxième phrase, 25 et 26 du présent projet de loi – relatifs à une facilitation de l'échange d'informations entre magistrats, policiers, personnel pénitentiaire et médecins – visent à résoudre. En effet, en l'absence de dispositions légales permettant un échange raisonnable d'informations entre ces différents intervenants, le médecin, par exemple, n'est pas en mesure de savoir s'il s'apprête à examiner un dangereux criminel ou un détenu plutôt inoffensif. Si, dans ces conditions, il demande aux agents chargés du transport d'un détenu dangereux d'enlever les moyens de contention, les agents en question sont quasiment obligés de le lui refuser sans pour autant en pouvoir fournir les motifs, ce qui, tout naturellement, engendre une certaine incompréhension de la part du médecin et, en fin de compte, c'est le détenu qui risque d'en pâtir.

Dans le même contexte, le Médiateur, en sa qualité de contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, a relevé dans son rapport de novembre 2010 relatif à l'entrée du détenu en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral ce qui suit³¹ :

« (42) Il a également été rapporté par certains détenus qu'ils étaient accompagnés par des gardiens ou des policiers lors de visites médicales à l'extérieur de la prison et ce jusque dans les salles de consultation, de sorte que tous les examens médicaux, intimes à l'occasion, se sont déroulés en présence des agents de surveillance.

Le Contrôleur externe estime que cette procédure est constitutive d'une violation flagrante du secret médical et de l'intimité des détenus.

Il recommande formellement tant à l'administration pénitentiaire qu'à l'administration policière de changer leurs instructions de service internes afin d'interdire dorénavant la présence d'agents de surveillance au moment de l'examen médical, sauf demande contraire du médecin. »

³¹ Voir à la page 93 du rapport qui peut être consulté sur le site Internet suivant : www.celpl.lu/doc/doc_accueil_94.pdf.

Pour de plus amples précisions à ce sujet, il est encore renvoyé au commentaire de l'article 48 du présent projet de loi.

Ad article 45 :

Cet article propose certaines modifications du Code d'instruction criminelle. Etant donné que toutes ces modifications ne visent qu'à adapter les articles y visés à la terminologie pénitentiaire du XXI^{ème} siècle également utilisée au projet de loi sous examen, elles n'appellent pas d'observations particulières.

Ad article 46 :

A l'heure actuelle, l'article 2 de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich dispose comme suit :

« Art. 2. Le Gouvernement est autorisé à établir sur le domaine donné une colonie agricole pour orphelins et enfants indigents. Il est autorisé à y placer les jeunes délinquants et les vieillards.

Les enfants y recevront l'enseignement professionnel, lequel s'étendra aux métiers qui se rattachent à l'agriculture. »

Etant donné que le domaine en question a reçu depuis 1893 une affectation qui ne correspond plus au libellé de cet article, il est proposé de l'adapter à la réalité actuelle du centre pénitentiaire de Givenich.

Ad article 47 :

Cet article vise à modifier l'article 25 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire où, aux termes du point 1) a), notamment les postes de gardiens des établissements pénitentiaires sont réservés exclusivement aux soldats volontaires de l'armée.

Etant donné qu'un des objectifs de la réforme pénitentiaire consiste dans l'ouverture des postes des futurs agents pénitentiaires vers des candidats ayant bénéficié d'autres formations, surtout en raison des besoins en nombre de candidats de la future administration pénitentiaire qui ne peuvent être couverts par les seuls soldats volontaires ayant terminé leur service militaire, il est proposé de modifier le point 1) a) en y supprimant les mots « gardien des établissements pénitentiaires ». La modification de cet article vise donc à supprimer le droit d'exclusivité des soldats volontaires pour ces postes.

A noter que, par cette suppression, les postes d'agent pénitentiaire tombent par cela même sous la lettre b) du point 1) de cet article, de sorte qu'ils continuent à bénéficier d'un droit de priorité par rapport à d'autres candidats.

Ad article 48 :

Cet article vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police (ci-après « la loi du 31 mai 1999 ») concernant le transport des détenus.

Selon la loi du 31 mai 1999, la Police assure le transport :

- des prévenus en raison de leur présentation devant les autorités judiciaires ou en raison d'une hospitalisation (art. 39) et en assure la garde devant les autorités judiciaires (art. 43) ;
- des personnes vers le centre pénitentiaire de Luxembourg qui font l'objet d'un mandat du juge d'instruction ou en exécution d'une décision judiciaire (art. 42) ;
- des condamnés à titre provisoire, en l'attente de la mise en place d'un service spécial y afférent (art. 92).

Dans le cadre de la réforme pénitentiaire, l'ensemble de la question a été prise sur le métier afin d'analyser les différentes options et leurs avantages et désavantages.

D'un point de vue purement théorique, quatre options sont possibles :

- 1) La Police assurerait le transport de tous les détenus ;
- 2) l'administration pénitentiaire assurerait le transport de tous les détenus ;
- 3) le transport des détenus serait assuré par la Police et l'administration pénitentiaire, suivant une clef de répartition à élaborer ;
- 4) le transport serait confié à des entreprises privées de sécurité.

La 4^{ème} option a été écartée comme solution, alors que le transport des détenus comporte des attributs de participation à l'exercice de la puissance publique qu'il n'y a pas lieu de confier à des entreprises privées, du moins suivant la compréhension actuelle de la question au Luxembourg, qui est partagée par beaucoup de pays de l'Europe continentale.

La 2^{ème} option a également été écartée pour des questions tant légales que de ressources humaines et financières alors qu'elle aurait impliqué nécessairement de conférer aux agents pénitentiaires des pouvoirs quasi policiers sur la voie publique, de même qu'un armement et un équipement similaire voire identique, y compris quant aux véhicules, à celui de l'Unité de Garde et de Réserve Mobile de la Police (UGRM) qui assure actuellement le transport des prévenus.

Les travaux se sont focalisés ensuite pendant un certain temps sur la 3^{ème} option, qui a également fait l'objet d'une certaine mise en pratique sur le terrain en ce sens que le transport des condamnés considérés comme dangereux ou présentant des risques d'évasion a été effectué par la Police, tandis que le centre pénitentiaire de Luxembourg a effectué le transport des autres condamnés.

Or, cette répartition du transport des condamnés entre la Police et le centre pénitentiaire de Luxembourg a révélé un certain nombre d'inconvénients déterminants :

- La qualification d'un détenu comme « dangereux » est loin d'être évidente alors qu'elle ne permet pas de travailler sur base de critères objectifs et invariables

comme par exemple la durée de la peine ; une personne condamnée à une longue peine de prison pour un crime passionnel peut être parfaitement inoffensif tant pour le centre pénitentiaire de Luxembourg que pour la Police, tandis qu'une personne condamnée à une peine beaucoup plus courte mais impliquée dans le crime organisé peut présenter de graves dangers pendant le transport, tant en termes de risques d'évasion qu'en termes de risques d'élimination, risques encore aggravés par la possibilité d'attaques du transport par des complices ou d'anciens complices. Ainsi, la répartition devrait se faire sur base de critères subjectifs, avec comme conséquence que ce travail de répartition devrait être répété dans des intervalles relativement courts en raison des changements de la population carcérale. S'y ajoute que des divergences de vues entre l'administration pénitentiaire et la Police sur le sens du terme « dangereux » sont inévitables dans cette approche d'une appréciation subjective au cas par cas.

- En admettant qu'on retiendrait, pour éviter cela, un critère de répartition plus simple, comme par exemple que la Police transporte les prévenus et l'administration pénitentiaire les condamnés, la création d'un service de transport au sein de l'administration pénitentiaire aurait également comme conséquence la mise en œuvre de moyens importants en termes de ressources humaines, financières et matérielles, alors qu'il y a, nécessairement, parmi les condamnés des personnes dangereuses. Ainsi, l'envergure des moyens à mettre en œuvre serait nécessairement similaire à celle requise pour la mise en œuvre de la 2^{ème} option.
- Une formation tant soit peu sérieuse d'un nombre important d'agents pénitentiaires afin de pouvoir effectuer cette tâche aurait perturbé pendant une durée plus ou moins prolongée l'organisation des services de garde du centre pénitentiaire de Luxembourg en raison des absences de ces agents pendant leur formation.
- Les agents pénitentiaires auraient dû être armés et dotés de pouvoirs de police sur la voie publique, comme pour la 2^{ème} option, avec quasiment les mêmes risques, la présence de plusieurs corps armés sur la voie publique engendrant toujours des risques pour la population.
- En cas de transport d'un condamné « dangereux » et d'un condamné « non dangereux », en même temps, il y aurait eu mobilisation tant de l'UGRM de la Police que du service spécial de transport de l'administration pénitentiaire, tandis qu'il n'était pas à exclure que les deux condamnés se retrouveraient ensuite devant le même tribunal. Ce gaspillage aurait pu être évité bien sûr, mais au prix d'une mobilisation supplémentaire de ressources humaines dédiées à coordonner l'ensemble des transports des détenus afin d'éviter ce genre de choses.
- Les infrastructures de la cité judiciaire au Plateau Saint Esprit à Luxembourg (parkings, ascenseurs, et surtout locaux de garde, etc.) n'ont pas été conçues pour permettre la présence sans heurts des agents et véhicules de deux unités de transport distinctes.

Sur base de l'ensemble de ce qui précède, le présent projet de loi propose de retenir la 1^{ère} option précitée, c.à d. que l'ensemble des transports des détenus incarcérés en milieu fermé, les prévenus et les condamnés, soient effectués par la Police.

En ce sens, le point 1) de l'article sous examen modifie l'article 21 de la loi du 31 mai 1999 – tel qu'il a été modifié par la loi du 22 juillet 2008 portant sur le renforcement des effectifs de la Police et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police – pour adapter les maxima y prévus afin de tenir compte de la tâche du transport des détenus qui incombera dorénavant exclusivement à la Police.

Le point 2) de l'article sous examen remplace l'article 39 de la loi du 31 mai 1999 afin de prévoir les dispositions relatives à la solution retenue, principalement quant aux transports concernant le centre pénitentiaire de Luxembourg et le futur centre pénitentiaire d'Uerschterhaff.

En ce qui concerne le centre pénitentiaire de Givenich, il est proposé de laisser les transports y relatifs entre les mains de l'administration pénitentiaire alors qu'il s'agit nécessairement de détenus qui ne présentent ni des dangers ni des risques d'évasion, alors qu'il s'agit de conditions *sine qua non* pour un transfèrement vers le centre pénitentiaire semi-ouvert de Givenich. Ces transports peuvent donc être effectués avec de simples véhicules de service et par des agents pénitentiaires non armés. Toutefois, le texte prévoit qu'en cas de nécessité, le retransfèrement d'un condamné du centre pénitentiaire de Givenich vers le centre pénitentiaire de Luxembourg ou le centre pénitentiaire d'Uerschterhaff peut être exceptionnellement effectué par la Police alors que dans ces cas, le détenu est retransféré pour n'avoir pas respecté les conditions de sa détention au centre pénitentiaire de Givenich et peut, le cas échéant, présenter certains risques ou tenter de s'évader.

A noter que ces cas exceptionnels interviendraient sur requête du procureur d'Etat de Luxembourg au vu de son rôle prévu notamment par l'article 693 du Code d'instruction criminelle tel que proposé par le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines.

Le point 3) de l'article sous examen supprime à l'article 43 les termes en question afin de l'aligner sur l'option retenue.

Le point 4) de l'article sous examen remplace l'article 44 afin qu'il se limite à renvoyer à l'article 39 du présent projet de loi qui règle dorénavant la question.

Le point 5) de l'article sous examen vise à prévoir une mesure transitoire afin de permettre à la Police de se doter des moyens nécessaires en ressources humaines (recrutement) et matérielles (charroi) afin de pouvoir exécuter, à terme, seule tous les transports de détenus, et cela au plus tard à partir de 2018 (date actuellement prévue pour la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff), conformément à l'article 39 nouveau tel qu'il est proposé par le point 2) du présent article du projet de loi. La situation actuelle de la répartition du transport des détenus entre la Police et l'administration pénitentiaire devrait donc être réduite au fur et à mesure que la Police dispose des moyens nécessaires, mais elle prendra fin au plus tard lors de la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff.

Ad article 49 :

L'article sous examen vise à modifier la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux en relation avec des détenus.

En ce qui concerne de plus amples commentaires concernant cette unité psychiatrique spéciale, il est renvoyé au commentaire de l'article 21 du présent projet de loi.

L'ensemble des modifications proposées par le présent article vise à assurer que l'admission et la période d'observation d'un détenu présentant des troubles mentaux puisse se faire uniquement dans cette unité psychiatrique spéciale afin d'éviter des problèmes pratiques et procéduraux causés parfois à l'heure actuelle par le fait que, d'après l'interprétation des textes faite par certains intervenants, l'admission et la période d'observation des détenus devrait se faire dans différents hôpitaux qui n'ont pas forcément ni l'expérience ni les infrastructures nécessaires en relation avec l'hébergement d'un détenu.

La loi précitée du 10 décembre 2009 règle l'admission, le placement et le séjour sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux dans un service de psychiatrie d'un hôpital ou dans un établissement psychiatrique spécialisé. Elle abroge la loi modifiée du 26 mai 1988 relative au placement des personnes atteintes de troubles mentaux et introduit la notion d'admission qui précède le placement proprement dit. L'admission consiste en l'hospitalisation d'une personne atteinte de troubles mentaux pour une période d'observation maximale de 30 jours suivie, le cas échéant, d'un placement par décision judiciaire ordonnant le maintien de la personne concernée admise en milieu hospitalier au-delà de la période d'observation si un tel maintien est jugé nécessaire.

C'est précisément cette période d'hospitalisation qui prête actuellement à discussion au sujet des détenus de sorte qu'il est nécessaire de clarifier cette disposition légale à cet égard.

Actuellement, l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 10 décembre 2009 dispose comme suit : « *Sans préjudice des dispositions de la loi du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire concernant les attributions de la section médicale spéciale du Centre pénitentiaire de Luxembourg, l'admission et le placement d'une personne atteinte de troubles mentaux ne peuvent avoir lieu que dans un service ou établissement visé à l'article 1^{er}.* » c'est-à-dire un service psychiatrique d'un hôpital ou un établissement spécialisé.

Cette disposition a été reprise des lois successives des 8 août 2000 et 22 décembre 2006 portant modification de la loi du 26 mai 1988 relative au placement des personnes atteintes de troubles mentaux dans des établissements ou services psychiatriques fermés. Ce texte a été proposé initialement par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet de loi devenu par la suite la loi du 8 août 2000.

Le Conseil d'Etat avait écrit dans son avis du 30 juin 1998 ce qui suit : « *Il y a lieu de remarquer d'emblée que le présent projet de loi ne se préoccupe pas du sort des délinquants qui présentent des troubles mentaux, soit en cours de procédure, soit après condamnation définitive. Pour ces délinquants, c'est la loi du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire qui a innové en prévoyant en son article 9 la création, auprès*

du Centre pénitentiaire de Luxembourg, d'une section médicale spéciale destinée à accueillir des détenus toxicomanes et des détenus atteints d'une maladie mentale. La situation, en droit et en fait, de ces détenus n'est donc pas affectée par le projet de loi sous avis ».

Le législateur ayant repris la proposition de texte du Conseil d'Etat dans la loi du 8 août 2000, il a fait sien les arguments développés ci-dessus par la Haute Corporation. Comme ni la loi du 22 décembre 2006 ni celle du 10 décembre 2009 n'ont apporté des changements à ce sujet quant à la solution préconisée par le Conseil d'Etat, il devrait être clair que l'admission des détenus tombant dans le champ d'application de la loi du 10 décembre 2009 peut se faire à la section médicale spéciale du Centre pénitentiaire de Luxembourg.

Etant donné que cette section médicale spéciale sera remplacée par l'unité psychiatrique spéciale visée à l'article 21 du présent projet de loi, il importe de préciser plus encore les dispositions légales y afférentes afin d'éviter d'éventuels futurs problèmes d'interprétation en relation avec l'unité psychiatrique spéciale.

A noter finalement qu'en attendant l'entrée en vigueur du présent projet de loi et la mise en service de l'unité psychiatrique spéciale, l'admission des détenus au sens de la loi du 10 décembre 2009 pourra légalement se faire à la section médicale spéciale du centre pénitentiaire de Luxembourg.

Ad article 50 :

Cet article propose de modifier l'article 33 alinéa 3 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. A l'heure actuelle, la chambre d'appel de la jeunesse décide régulièrement que l'article 32, c.à d. le fait de soumettre un mineur à la procédure et au droit pénal commun des adultes, ne peut être appliqué qu'après la clôture de l'information ouverte à l'égard du mineur. Or, il s'agit-là d'une application du texte qui peut nuire à une bonne administration de la justice et qui pose surtout problème – au vu de l'article 10 du projet de loi sous examen – quant à la question de savoir à quel moment un mineur de 16 ans au moins et ayant commis une infraction pénale très grave pourrait être admis dans une prison. En fonction de la gravité de cette infraction, le fait de mettre ce mineur ensemble avec d'autres mineurs dans une structure socio-éducative de l'Etat est en effet susceptible de nuire gravement à ces autres mineurs. Afin d'éviter cela et de permettre que le mineur de 16 ans au moins ayant commis une infraction pénale grave puisse être admis dans une prison, il est proposé d'abroger la condition légale de l'article 33 alinéa 3 prévoyant que l'article 32 de la loi précitée du 10 août 1992 ne peut être appliqué qu'après la clôture de l'information.

Ad article 51 :

Cet article prévoit les dispositions abrogatoires du présent projet de loi.

Le point 1) de l'article sous examen abroge la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire, censée être remplacée par les dispositions du présent projet de loi.

Le point 2) de l'article sous examen vise à modifier le Code de la sécurité sociale afin d'abroger certaines dispositions concernant uniquement les détenus. Aux termes des dispositions y visées ;

- l'indemnité pécuniaire de maladie n'est pas payée par le simple fait que le bénéficiaire se trouve en état de détention (art. 16 point 4) ;
- les prestations de santé sont suspendues par le simple fait que l'assuré se trouve en état de détention (art. 18 paragraphe 4), et
- le paiement des pensions de santé est suspendu par le simple fait de l'exécution d'une peine privative de liberté supérieure à un mois (art. 210).

L'abrogation de ces dispositions vise à mettre en œuvre dans le domaine de la sécurité sociale le principe général de la réforme pénitentiaire, à savoir que la privation de liberté doit être la seule peine et, pour le surplus, les conditions de détention devraient être rapprochées, dans la mesure du possible et sans empêcher l'administration pénitentiaire de remplir ses missions, aux conditions de vie en liberté.

En ce sens, il est en effet difficilement justifiable que des personnes, qui remplissent par ailleurs toutes les conditions prévues par le Code de la sécurité sociale, soient privées des prestations concernées par le seul fait qu'elles se trouvent en détention.

Il importe de signaler à ce sujet que l'ancien article 112 du Code de la sécurité sociale prévoyait, à l'instar de son article 210, la suspension de la rente accident en cas d'emprisonnement d'une durée supérieure à un mois. Toutefois, le nouvel article 127 du Code de la sécurité sociale tel qu'il a été introduit par la loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident – traitant notamment des causes de suspension des prestations de l'assurance accident – ne prévoit plus ce cas de figure. Dès lors, l'abrogation de l'article 210 du Code de la sécurité sociale amène une harmonisation de la législation en la matière.

L'abrogation de l'article 210 du Code de la sécurité sociale vise par ailleurs à mettre en œuvre la recommandation du médiateur no. 11-2005 du 22 février 2005 qui se lit comme suit :

« *Le Médiateur,*

vu la réclamation dont il a été saisi par Monsieur S. au sujet de la suspension de sa pension à la suite d'une condamnation à une peine privative de liberté ;

attendu qu'en vertu de l'article 210 de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie les pensions sont suspendues pendant l'exécution d'une peine privative de liberté supérieure à un mois ;

considérant qu'une telle disposition pose problème par rapport à sa conformité avec la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

qu'en effet même si le droit à la pension n'est pas comme tel garanti par la Convention des Droits de l'Homme, il résulte de la jurisprudence de la Cour

européenne des Droits de l'Homme qu'une pension légalement due est à assimiler à un droit de propriété au sens de l'article 1^{er} protocole 1 de la Convention (arrêt Gaygusuz contre Autriche du 16 septembre 1996, recueil des arrêts et décisions 1996-IV, paragraphe 39-41) ;

attendu dès lors qu'il convient d'examiner si l'ingérence dans le droit patrimonial du réclamant était justifié en vertu notamment du principe de proportionnalité ;

que ce faisant, il y lieu de s'interroger sur la nécessité, au regard de l'intérêt général, de la suspension du droit à la pension dont pouvait se prévaloir le réclamant;

constatant l'absence de tout lien qui existe entre la condamnation pénale d'une personne et la suspension de la pension qui lui revient légalement sur base de cotisations versées tout au long de sa vie active ;

qu'à partir de ce constat, il y a lieu de conclure qu'à travers les dispositions de l'article 210 de la loi précitée, le législateur a rompu, au détriment de la personne concernée, l'équilibre qu'il convient de ménager entre la protection du droit à la propriété de l'individu et les exigences liées à l'intérêt général ;

recommande au Gouvernement de réexaminer la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme afin de la rendre compatible avec le niveau de protection minimum des Droits de l'Homme. »

Or, force est de constater que le même raisonnement s'applique également, *mutatis mutandis*, en matière de santé, d'où la proposition d'abroger les dispositions similaires existantes en matière de prestations de soins de santé.

A ce sujet, il faut également relever que l'article 14 (2) du présent projet de loi prévoit le principe du libre choix du médecin suivant lequel le détenu n'est pas obligé d'avoir recours aux soins de santé organisés et payés par l'administration pénitentiaire mais peut se faire soigner par le médecin de son choix, à ses propres frais. Toutefois, ce principe resterait très probablement lettre morte si le détenu n'avait pas droit à la prise en charge des prestations de santé par la Sécurité sociale.

A noter que l'abrogation de ces dispositions n'est aucunement une faveur ou un privilège pour le détenu, mais vise uniquement à le mettre sur un pied d'égalité avec toute autre personne. Ainsi, le détenu n'a droit aux prestations concernées que s'il remplit par ailleurs, comme toute autre personne, les conditions prévues par le Code de la sécurité sociale relatives par exemple à son affiliation, à une durée minimale de stage, etc.

Le point 3) de l'article sous examen propose d'abroger les 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.

Ces articles ont en effet été gardés en vigueur expressément par l'article 22 de la loi du 9 janvier 1984 portant réorganisation des établissements pénitentiaires et n'ont pas été abrogés par la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire.

Etant donné que le service de défense sociale prévu par les articles 11 et 12 en cause ne fonctionne plus en tant que tel, le maintien de ces articles ne s'impose plus.

Le point 4) de l'article sous examen propose d'abroger 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. Cette loi n'a plus de raison d'être en raison des dispositions notamment des articles 38 à 41 du présent projet de loi.

Ad article 52 :

Cet article prévoit des dispositions transitoires concernant le personnel pénitentiaire, au sens large, en fonctions au moment de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Le paragraphe (1) est une disposition générale qui prévoit, sous réserve du paragraphe (3), la reprise de l'ensemble du personnel pénitentiaire actuellement en fonctions par la nouvelle administration pénitentiaire.

Le paragraphe (2) concerne l'aumônier actuellement en fonctions et propose à titre transitoire le maintien de l'indemnité y visée aussi longtemps qu'il est en fonctions. Etant donné que cette prime n'est plus prévue par le projet de loi sous examen, cette prime n'est plus due avec l'entrée en fonctions de son successeur.

Le paragraphe (3) prévoit la reprise des infirmiers fonctionnaires et employés actuellement en fonctions au centre pénitentiaire de Luxembourg par la Direction de la Santé. Cette reprise est une des mesures de mise en œuvre de la réorganisation structurelle des soins de santé pénitentiaires. Sur base de l'article 14 (3) du projet de loi sous examen, il est prévu de charger le Centre hospitalier de Luxembourg (CHL) ainsi que le Centre hospitalier Neuro-psychiatrique (CHNP) des soins médicaux à dispenser aux détenus pour les trois établissements pénitentiaires par le biais de conventions. Afin de garantir une structure homogène du personnel et de faciliter et d'améliorer l'organisation de l'ensemble des soins médicaux pénitentiaires, les deux hôpitaux s'engagent à recruter du personnel médical sous contrat avec le CHL et le CHNP. Dans cette approche, il convient de prévoir une réaffectation des infirmiers du centre pénitentiaire de Luxembourg. Dès lors, le personnel paramédical fonctionnaire pourra être utilement transféré à la Direction de la Santé qui ressent un besoin pressant en personnel.

Ad article 53 :

Il se fait que les activités postales de l'entreprise des postes et télécommunications régressent de façon continue de sorte que le Gouvernement veut inciter les facteurs à changer d'administration en offrant des emplois d'agent pénitentiaire dans la nouvelle administration pénitentiaire. Dans le présent cas, la législation sur les changements d'administration ne s'applique pas alors que les deux carrières ne sont pas tout à fait analogues. Il est à préciser que les candidats intéressés à intégrer l'administration pénitentiaire devront suivre la même formation professionnelle que l'agent pénitentiaire.

Par cette mesure, le Gouvernement entend réduire, dans la mesure du possible, les nouveaux engagements de renforcement en personnel.

Ad article 54 :

Cet article est une disposition transitoire visant à préciser que les règlements grand-ducaux pris en application de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire – censée être remplacée par le présent projet de loi – resteront en vigueur jusqu'à leur remplacement.

Ad article 55 :

Cet article vise à permettre, en vue d'une meilleure lisibilité des textes légaux, l'usage d'un intitulé de citation abrégé alors que l'intitulé proprement dit du présent projet de loi ne se prête guère à une citation facile.

*

*

*