



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

DOSSIER DE PRESSE

Projets de la réforme de l'administration pénitentiaire et de l'exécution des peines

22 septembre 2016

Alors que les structures pénitentiaires d'une part, et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté d'autre part, sont intimement liées, la réforme du gouvernement comprend deux projets de loi :

- le premier réforme de manière approfondie le système pénitentiaire tel qu'il existe actuellement au Grand-Duché de Luxembourg ; et
- le second réforme la structure organisationnelle de l'exécution des peines.

Les deux projets de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et portant réforme de l'exécution des peines, prévoient les institutions et acteurs suivants :

- l'administration pénitentiaire qui sera en charge de la gestion des prisons et du déroulement de la détention, y compris de la préparation du détenu à son insertion par le biais du plan volontaire d'insertion – ce qui jusqu'à présent a été appelé le traitement pénologique – les centres pénitentiaires effectuant ce travail en contact direct avec les condamnés notamment par le biais de leurs services psycho-sociaux-éducatifs (SPSE);
- le procureur général d'Etat et son délégué qui reste(nt) chargé(s) de l'exécution des peines et des décisions relatives aux modalités d'aménagement des peines, tant privatives que non privatives de liberté, dont le service central d'assistance sociale (SCAS) continue de s'occuper des questions probatoires et d'insertion après la libération du condamné ;
- la chambre de l'application des peines qui statue sur les recours introduits par le condamné contre les décisions prises par le procureur général d'Etat et son délégué en matière d'exécution des peines, de même que sur les décisions prises par les directeurs des centres pénitentiaires et, le cas échéant, du directeur de l'administration pénitentiaire en matière de régime pénitentiaire ;

Objectifs de la réforme de l'administration pénitentiaire

L'objectif principal 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 objectif.

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

La réforme favorise la responsabilisation du détenu en prévoyant que chaque condamné se verra proposer un plan volontaire d'insertion qui représente l'instrument le plus important prévu par cette réforme.

Dès son incarcération, le centre pénitentiaire examine la situation personnelle du condamné, ses aptitudes, ses points forts et faibles, etc. afin de lui proposer dès sa condamnation un ensemble de mesures, reprises ensuite par le plan volontaire d'insertion 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 insertion dans la société.

A partir de 2022 il y aura trois centres pénitentiaires :

- CPU (Centre pénitentiaire Uerschterhaff): maison de détention des prévenus ;
- CPL (Centre pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig): exécution des peines par rapport aux condamnés;
- CPG (Centre pénitentiaire de Givenich): exécution des peines en milieu semi-ouvert.

Voilà pourquoi le projet de loi prévoit la création d'une administration pénitentiaire au sens propre du terme. Placée sous la tutelle du ministre ayant la Justice dans ses attributions, l'administration pénitentiaire aura à sa tête le directeur de l'administration pénitentiaire et comprendra la direction de l'administration pénitentiaire, les trois centres pénitentiaires, l'institut de formation pénitentiaire et l'ensemble du personnel pénitentiaire.

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

Le projet de loi sur la réforme de l'administration pénitentiaire poursuit également l'objectif d'une certaine répartition des tâches entre l'administration pénitentiaire d'une part et les centres pénitentiaires d'autre part: les centres pénitentiaires seront compétents pour les aspects individuels relatifs aux détenus et pour le bon déroulement de la détention et de l'exécution des peines du détenu y incarcéré, tandis que les aspects généraux qui concernent de façon horizontale tous les centres pénitentiaires seront de la compétence de l'administration pénitentiaire.

La mise en œuvre du principe « un détenu – un dossier » exige par ailleurs une coordination accrue entre les entités qui dépendent de l'administration pénitentiaire.

En effet, un détenu pourra en principe, après la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, prévue pour 2022, effectuer un parcours pénitentiaire qui commencera au centre pénitentiaire d'Uerschterhaff pour la détention préventive, qui continuera ensuite au centre pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig pour l'exécution de sa peine, et qui pourra se terminer au centre pénitentiaire de Givenich s'il remplit les conditions posées pour une exécution semi-ouverte de sa peine.

L'administration pénitentiaire aura aussi comme mission de veiller à une bonne coopération entre elle-même et les autres intervenants en la matière, comme le procureur général d'Etat ou encore le contrôleur externe des lieux privatifs de liberté.

Un des grands changements 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 dans ce contexte distinguer entre, d'une part, la détention proprement dite (ou le « régime pénitentiaire ») qui comporte tous les aspects et décisions ayant une influence sur la vie réelle du détenu en prison, comme par exemple le travail, la formation, l'éducation, la santé, la discipline, etc. et, d'autre part, « l'exécution des peines » qui est constituée des différentes décisions juridiques ayant comme conséquence l'aménagement de la peine telle qu'elle a été prononcée par la juridiction de jugement, telles que la libération conditionnelle, le placement sous surveillance électronique, le congé pénal, etc.

Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté poursuit un certain nombre de buts :

- protéger la société en prévenant les infractions;
- sanctionner les infractions;
- dédommager les victimes;
- amender les auteurs des infractions;
- insérer le détenu dans la société, et
- éviter la récidive.

La future administration pénitentiaire aura dorénavant une obligation de moyens de mettre en œuvre ces objectifs par le biais de ses centres pénitentiaires en travaillant avec le condamné dans le cadre de la préparation et de de l'exécution du plan volontaire d'insertion.

Objectifs de la réforme de l'exécution des peines.

Les différences les plus notables du projet de loi par rapport au projet de loi n° 6381 concernent la chambre de l'application des peines et l'approche procédurale, tant en amont d'une procédure juridictionnelle devant la chambre de l'application des peines que devant la chambre de l'application des peines elle-même.

Le projet de loi n° 6381 prévoyait une chambre de l'application des peines avec un doublé degré de juridiction au niveau Tribunal d'arrondissement et de la Cour d'appel qui auraient disposé du pouvoir de décision sur les différentes modalités de l'exécution des peines. Le projet de loi actuel laisse le pouvoir décisionnel sur les modalités de l'exécution des peines entre les mains du procureur général et instaure la chambre de l'application des peines, à un seul degré de juridiction au niveau de la Cour d'appel, comme voie de recours juridictionnelle à saisir par le détenu si celui-ci s'estime lésé par la décision prise par le procureur général d'Etat.

Le raison principale de cette nouvelle approche procédurale, à l'instar de ce qui a été suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012, est qu'elle permet de mieux concilier les avantages de flexibilité du système actuel à garder avec les exigences d'une amélioration de la situation juridique des détenus, notamment par le fait qu'ils auront dorénavant la possibilité de saisir une juridiction indépendante et impartiale d'un recours contre les décisions du procureur général d'Etat et celles de l'administration pénitentiaire.

La future chambre de l'application des peines sera compétente pour l'ensemble du contentieux pouvant surgir entre un détenu, d'une part, et le procureur général d'Etat et son délégué et l'administration pénitentiaire, d'autre part.

La réforme de l'exécution des peines n'est pas entreprise parce que le système actuel n'aurait pas fonctionné. Bien au contraire, tout au long des dernières décennies, tous les procureurs généraux d'Etat, ainsi que leurs délégué(e)s, ont su mettre en œuvre ce système avec beaucoup de dévouement, de doigté, d'engagement personnel et d'initiatives positives, conciliant tant les intérêts des détenus que ceux de la société et de l'administration elle-même.

La critique principale adressée au système actuel de l'exécution des peines est donc celle de l'absence de recours juridictionnel contre les décisions prises par le procureur général d'Etat.

Les objectifs principaux de la réforme de l'exécution des peines dans le cadre global de la réforme pénitentiaire peuvent être résumés comme suit :

- soutenir, au niveau de l'exécution des peines, l'objectif global de la réforme, à savoir l'amélioration des chances d'insertion sociale des condamnés ;
- introduire la chambre de l'application des peines afin de prévoir une possibilité de recours juridictionnel devant une juridiction indépendante et impartiale, tant en ce qui concerne les décisions en matière d'aménagement de l'exécution peines, privatives et non privatives, qu'en matière de régime pénitentiaire ;
- prévoir des procédures préservant au mieux la flexibilité du système actuel.

L'institut de formation pénitentiaire

Une autre pierre angulaire de la réforme pénitentiaire concerne l'optimisation de la formation initiale et continue du personnel pénitentiaire. Elle sera organisée en étroite coopération avec l'Institut National d'Administration Publique (INAP).

Les futurs agents pénitentiaires recevront 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. Il s'agit de les former afin qu'ils puissent assumer leur rôle à l'intérieur des centres pénitentiaires.

Ce rôle ne se limitera plus à l'ouverture et à la fermeture de portes de cellules. Il comprendra également un volet de « personne de contact » qui sera mieux capable de comprendre les problèmes qui se posent et de réagir plus vite de façon adéquate pour désamorcer dans un stade précoce des situations difficiles.

Dans ce contexte une attention particulière sera aussi portée sur le volet de la formation continue tout au long de la vie professionnelle de l'agent pénitentiaire.

Après la mise en service du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff et du recrutement du personnel y afférent, l'administration pénitentiaire aura un effectif personnel supérieur à mille personnes et atteindra ainsi la masse critique nécessaire pour justifier la création d'un tel organisme de formation.

Il est par ailleurs envisagé de dispenser le cas échéant des enseignements en matière pénitentiaire aux membres d'autres autorités et institutions concernées, comme les Parquets et la Police, et de travailler sur base d'échanges avec des organismes de formation pénitentiaire étrangers.

La formation de l'ensemble du personnel pénitentiaire sera accompagnée par un conseil de formation. Comme la formation du personnel de l'administration pénitentiaire sera dorénavant une thématique autrement plus complexe et sujette à des adaptations continues, l'objectif principal du conseil de formation est de contribuer à ce que les décisions y relatives puissent être prises dans les meilleures conditions possibles et avec un maximum d'informations disponibles.

Au vu de la coopération de l'Institut de formation pénitentiaire avec l'INAP, dont un représentant est également membre du conseil de formation, ce dernier jouera également un rôle important dans la coordination des différents modules de formation des membres de l'administration pénitentiaire, dispensés soit par l'INAP, soit par l'Institut de formations pénitentiaire.

L'Unité de Psychiatrie Socio-Judiciaire

Le projet de loi sur la réforme de l'administration pénitentiaire prévoit en outre la création d'une unité spéciale, dénommée unité de psychiatrie socio-judiciaire, destinée à l'hébergement et aux soins, d'une part, des personnes déclarées pénalement irresponsables en application de l'article 71 du Code pénale et, d'autre part, des personnes condamnées mais souffrant de problèmes psychiatriques dont la gravité de la maladie ne permet pas de prodiguer les soins nécessaires au sein des centres pénitentiaires mêmes.

La création de l'unité de psychiatrie socio-judiciaire est importante alors qu'elle permet de résoudre une problématique importante relative, d'une part, à la protection de la société à l'égard des personnes pénalement irresponsables mais présentant néanmoins des dangers en termes de sécurité publique et, d'autre part, d'une meilleure réinsertion des condamnés souffrant de maladies psychiatriques en permettant un meilleur traitement de leurs problèmes de santé mentale.
