

RECOMMANDATION

N°30-2008

relative

à une nouvelle répartition des compétences en matière
d'exécution des peines privatives de liberté

Depuis la mise en place de son Secrétariat, le Médiateur a été saisi de 46 réclamations formelles émanant de personnes détenues ayant eu pour objet une contestation née du fait de leur incarcération.

En outre, le Médiateur a été saisi par écrit de quelque 200 demandes émanant de détenus qui ont sollicité des informations en rapport avec des problèmes relatifs ou connexes à leur détention.

Depuis l'ouverture d'une permanence au sein du Centre Pénitentiaire de Luxembourg (CPL), le Médiateur s'y est rendu à 9 reprises pour entendre les dépositions de détenus qui avaient sollicité un rendez-vous auprès de lui.

Toutes ces saisines, qu'elles aient donné lieu à une réclamation formelle ou non, ainsi que les nombreux entretiens qu'il a menés tant avec les directions des Centres pénitentiaires, les responsables du service médico-psychiatrique, du Service psycho-socio-éducatif (SPSE), du Service central d'Assistance sociale (SCAS) qu'avec la Représentation du personnel de l'administration pénitentiaire lui ont permis de déceler un certain nombre de problèmes ou d'insuffisances souvent récurrents.

Il s'agit globalement de 4 catégories de problèmes ou d'insuffisances, à savoir :

1. des problèmes, voire un manque de communication tant entre les différents services à l'intérieur des établissements pénitentiaires qu'entre les responsables à tous niveaux, notamment du CPL et leurs supérieurs hiérarchiques;
2. une mise en œuvre et un suivi déficients d'une politique pénologique à double finalité;
3. les procédures de prise de décision en matière d'exécution des peines réservées à l'heure actuelle au Délégué du Procureur général, voire à la Commission pénitentiaire (prévue à l'article 12 de la loi du 26 juillet 1986 relative à certains modes d'exécution des peines privatives de liberté), ne sont plus guère compatibles avec les principes du contradictoire et le droit à un recours devant un organe indépendant et impartial ;
4. un alourdissement inutile des procédures administratives dû à la répartition des compétences administratives entre d'une part les Directeurs des établissements pénitentiaires et d'autre part le Procureur général et/ou son Délégué.

De ces constats, et à l'instar de ce qui s'est déjà fait dans d'autres pays, notamment en France, un remaniement en profondeur du système de l'exécution des peines s'impose.

Il convient de distinguer en cette matière deux aspects différents, à savoir, le domaine de l'administration des services pénitentiaires et celui des décisions de fond en matière d'exécution des peines.

1. Les compétences concernant les décisions de fond en matière d'exécution des peines

Il s'agit ici des compétences réservées par la loi au Délégué du Procureur général ou à la Commission pénitentiaire. Ce domaine vise plus particulièrement les demandes basées sur l'article 100 du code pénal, les demandes de transfèrement du Centre Pénitentiaire de Luxembourg (CPL) au Centre Pénitentiaire de Givenich (CPG) ainsi que les demandes en obtention d'un congé pénal.

Les décisions sur ces demandes appartiennent actuellement pour tout, en cas de compétence exclusive du Délégué, ou majoritairement en cas de compétence de la Commission pénitentiaire, à des magistrats faisant partie du Ministère public.

Il apparaît donc que le Ministère public, appelé à requérir une peine contre un futur détenu, est à l'heure actuelle également l'instance principalement responsable pour décider d'une libération conditionnelle, voire d'un aménagement de la peine qu'il a lui-même requise auprès d'un Tribunal ou de la Cour.

Force est également de constater que les fonctions de Délégué du Procureur général à l'exécution des peines et de membre de la Commission pénitentiaire ne correspondent pas à des postes prévus dans l'évolution de carrière des magistrats ce qui implique une rotation plus fréquente au niveau des magistrats appelés à remplir ces fonctions. L'expérience a montré que le Délégué du Procureur général change en moyenne tous les trois à quatre ans. Cette pratique va clairement à l'encontre d'une spécialisation à long terme et donc également de l'expérience requise de tout titulaire d'une fonction aussi difficile, complexe et délicate.

De même, il y a lieu de remarquer que les décisions du Délégué ou de la Commission pénitentiaire ne sont pas prises à l'issue d'une procédure contradictoire et qu'elles sont également sans appel quant au fond.

2. Les compétences administratives en matière d'exécution des peines

La direction générale des établissements pénitentiaires est actuellement réservée par la loi au Procureur général d'Etat qui en pratique délègue cette compétence à un magistrat du Parquet Général. De ce fait, le Secrétariat général des établissements pénitentiaires se trouve également établi près du Service de l'exécution des peines du Parquet général.

Toutes les propositions administratives au niveau budgétaire, incluant donc les ressources humaines, sont actuellement de la compétence du Délégué du Procureur général à l'exécution des peines.

En pratique le plus grand nombre de ces propositions qui sont préparées par les Directeurs des établissements pénitentiaires (budget, acquisitions, équipements, ressources humaines, infrastructures) doivent être soumises au Délégué du Procureur général qui peut y apporter les modifications qu'il estime utiles et nécessaires. En suite ces propositions sont soumises au Procureur général auquel incombe la décision de les transmettre au Ministre compétent. Cette pratique témoigne de l'absence d'autonomie administrative dans le chef des Directeurs des établissements pénitentiaires qui gèrent au quotidien les centres pénitentiaires et qui de ce fait ont une connaissance approfondie de la réalité des prisons et des problèmes qui s'y manifestent, aussi au niveau de la gestion. Ces responsables ont parcouru tous les échelons de leur carrière au sein des établissements pénitentiaires ce qui leur confère une connaissance intime de leur domaine.

3. Redistribution des compétences pour un meilleur traitement pénologique

Si la compétence générale en matière de politique pénologique doit rester acquise au Ministre de la Justice, auquel il appartient de définir les lignes directrices de cette politique, la mise en œuvre concrète et le suivi de cette politique relèvent de la compétence du Procureur général ou de son Délégué qui au demeurant, agissent très souvent sur proposition ou sur l'initiative des Directeurs des établissements pénitentiaires.

Une politique en matière de pénologie efficiente et efficace, tenant à la fois compte des besoins et des intérêts spécifiques des différentes catégories de condamnés pendant et après leur détention ainsi que des intérêts légitimes de la société est le meilleur garant d'un taux de récidive aussi faible que possible et donc également de la sécurité publique.

Cette politique, pour devenir efficiente et utile, doit se baser sur les expériences et les initiatives des experts du milieu carcéral. Il serait partant logique de confier la mise en œuvre et le suivi de cette politique à des personnes qui connaissent au mieux les réalités dans les établissements pénitentiaires, le comportement et l'attitude des détenus ainsi que les besoins spécifiques des détenus et du personnel.

Des ces considérations se dégage la nécessité de revoir l'organisation pénitentiaire dans son ensemble et d'envisager la création de la fonction du Juge à l'application des peines et d'une direction générale de l'administration pénitentiaire autonome, dissociée du Parquet Général. Cette proposition comporterait en matière de peines privatives de liberté, comme en matière des modalités d'exécution des travaux d'intérêt général, l'abolition de la fonction du Délégué du Procureur général à l'exécution des peines dès lors que la loi ne réserverait plus de compétences au Procureur général en ce domaine.

Il est entendu que le Procureur général d'Etat restera compétent pour l'exécution de toutes les autres peines non privatives de liberté et des amendes pénales.

a. Le Juge à l'application des peines

Il serait créé auprès de chaque Tribunal d'Arrondissement un Juge à l'application des peines ainsi qu'en matière d'appel, auprès de la Cour, un Conseiller à l'application des peines.

Il appartiendrait à ces magistrats de statuer sur toutes les requêtes qui leur seront soumises sur base de l'article 100 du code pénal, des requêtes en matière de transfèrement du CPL au CPG, des demandes en matière de congé pénal comme plus généralement de toutes requêtes qui tombent actuellement sous la compétence du Délégué du Procureur général ou de la Commission pénitentiaire, prévues notamment aux sections I-IV de la loi modifiée du 26 juillet 1986 relative à certains modes d'exécution des peines privatives de liberté.

La procédure contradictoire serait déclenchée sur requête à présenter par le détenu ou son avocat. Après avoir entendu le représentant du Ministère public en son réquisitoire et le détenu, le cas échéant assisté de son mandataire, en leurs moyens et conclusions, le Juge à l'application des peines rendrait une décision susceptible d'appel par le détenu ou le Ministère public dans un délai à fixer.

Le Juge à l'application des peines se prononcerait après s'être entouré de tels avis du comité de guidance ou de la CLP (commission pour le traitement pénologique des condamnés à de longues peines de prison) qu'il estime utiles et nécessaires. Il est entendu que tant le Ministère public que le détenu ou son représentant seraient admis à déposer toute offre de preuve.

Afin d'éviter une surcharge du Juge à l'application des peines par des requêtes répétitives déposées par des détenus qui n'ont pas prospéré lors d'une précédente saisine, il serait indiqué de prévoir un délai d'attente minimal avant que le détenu ne soit admis à re-saisir le Juge à l'application des peines de la même demande. On pourrait à cet égard s'inspirer du modèle prévu par le règlement grand-ducal modifié du 19 janvier 1989 déterminant l'affectation des rémunérations revenant aux condamnés soumis au régime de semi-liberté et fixant les modalités d'octroi du congé pénal, tout en recommandant avec insistance de lier les délais à prévoir à la nature de la demande et à la durée de la peine privative de liberté.

Actuellement, le recours contre des sanctions disciplinaires infligées par les Directeurs des établissements pénitentiaires aux détenus relève de la compétence du Procureur général. Les recours contre les décisions de placement au régime cellulaire strict, prises par le Procureur général sont de la compétence de la Commission pénitentiaire.

En vue du contrôle judiciaire de toutes les décisions prises en matière d'exécution des peines, il serait opportun d'attribuer aux Directeurs des établissements pénitentiaires l'intégralité du pouvoir disciplinaire et de prévoir un recours judiciaire contre toutes ces décisions devant le Juge à l'application

des peines, qui statuerait contradictoirement, le cas échéant par voie d'urgence, et en tout cas sans possibilité d'appel.

Bien que s'agissant en l'occurrence de recours contre des décisions administratives, cette procédure permettrait au Juge à l'application des peines d'obtenir une meilleure connaissance des détenus, connaissance qui peut s'avérer utile si ces mêmes détenus saisisent ce magistrat par une requête sur base des dispositions de l'article 100 du code pénal par exemple.

Il est entendu que la complexité et la responsabilité de la mission du Juge à l'application des peines requièrent la nomination d'un magistrat qui devrait pouvoir se prévaloir d'une certaine ancienneté et d'une certaine expérience en matière pénale. Dans la même optique, il devrait être possible au titulaire de cette fonction de bénéficier d'une évolution de carrière normale.

b. La direction générale des établissements pénitentiaires

Il serait créé la fonction d'un Directeur général aux établissements pénitentiaires.

La direction générale serait appelée notamment à assurer les missions suivantes :

- en matière de l'élaboration de stratégies et du développement de l'institution:
 1. la mise en œuvre de la politique pénologique ;
 2. l'élaboration et l'application d'un concept de gestion et de coordination entre les différents services de l'administration pénitentiaire ;
 3. la supervision de la gestion au sein des établissements pénitentiaires ;
 4. l'élaboration de statistiques et la mise en place d'outils d'évaluation ;
 5. l'analyse de l'évolution de la démographie carcérale ;
 6. la coordination et la surveillance de l'exécution des grands projets (construction etc.) ;
- en matière de communication vers l'extérieur:
 1. la mise en place d'une stratégie de communication externe ;
 2. le contact avec les médias ;
 3. la coordination et le suivi des relations internationales ;

- en matière de gestion des ressources humaines:
 1. l'organisation du recrutement, des examens-concours, des examens de carrière et de promotion ;
 2. l'organisation de la formation de base et de la formation continue, l'élaboration des différents curricula ;
 3. la gestion centralisée du personnel et des affaires disciplinaires ;
 4. la gestion et l'organisation centralisée de la médecine du travail ;

- en matière budgétaire:
 1. l'élaboration du budget de l'ensemble de l'administration pénitentiaire ;
 2. le contrôle interne de la comptabilité ;
 3. les marchés publics ;
 4. le suivi des PPP (public private partnerships) ;

- en matière de sécurité:
 1. le développement d'une politique de sécurité ;
 2. l'acquisition, le contrôle, le suivi et l'évaluation des technologies de sécurité ;
 3. l'organisation de la coopération avec la Police grand-ducale ;
 4. l'organisation d'audits et de contrôles en matière de sécurité par des organismes agréés ;
 5. la gestion du volet « sécurité dans la fonction publique » ;

- en matière de technologies d'information et de communication:
 1. la gestion centralisée des données informatiques ;
 2. le développement des stratégies et outils informatiques ;
 3. la protection des données ;

- en matière administrative et juridique:
 1. le suivi des plaintes pénales dirigées contre l'administration pénitentiaire ;

- en matière de contrôle et d'inspection:
 1. la réalisation d'enquêtes internes en cas de besoin ;
 2. la réalisation de missions d'inspection in situ ;
 3. l'inspection de tous les établissements quant au respect des normes sanitaires.

Il est à noter que la mission de contrôle interne compléterait utilement le rôle de l'organe indépendant à créer qui aura pour vocation d'assurer le contrôle général et l'évaluation externe des lieux privatifs de liberté ainsi que le rôle de contrôle politique exercé par la Chambre des Députés.

A cet effet, la direction générale serait dotée d'un cadre de personnel comprenant, outre le Directeur général un nombre suffisant d'agents de la carrière supérieure et moyenne de l'Etat, voire, pour les compétences à caractère sécuritaire, par détachement du cadre des officiers de police, pour pouvoir remplir les missions ci-avant décrites.

Il est entendu que la direction générale devra également bénéficier de personnel administratif et d'appui.

Les deux établissements pénitentiaires existants resteraient dotés de leurs structures administratives actuellement existantes au sein desquelles des capacités pourront être dégagées par la dévolution de certaines tâches à la nouvelle direction générale.

Il est évident que le Directeur général à recruter devrait bénéficier d'une très large expérience dans le domaine pénitentiaire.

En vue de la mise en œuvre de cette recommandation, mais également au vu du projet tendant à la mise en place d'une maison d'arrêt, il est indiqué de prendre aussi rapidement que possible les dispositions budgétaires qui s'imposent afin de permettre un recrutement suffisant en personnel appelé à assumer des fonctions à responsabilité dans un proche avenir, ceci sans préjudice des besoins supplémentaires en personnel de l'administration pénitentiaire, notamment dans le domaine socio-éducatif.

Luxembourg, le 27 février 2008

Marc FISCHBACH