

**Une lecture critique des projets de loi
portant réforme de l'administration pénitentiaire
et de l'exécution des peines**

Projet de loi 6381 portant réforme de l'exécution des peines
Projet de loi 6382 portant réforme de l'administration pénitentiaire

Mai 2012

Table des matières

1	Introduction : De la bonne intention à la bonne réalisation de la réforme pénitentiaire	3
1.1	Quelques remarques générales	3
1.2	Vers une nouvelle philosophie de la peine	4
2	Remarques sur différents points des projets de loi	6
2.1	L'objectif et les modalités de la détention	6
2.1.1	Les « intérêts de la victime » et les « droits des victimes »	6
2.1.2	La détention des mineurs	7
2.1.3	Les modalités d'aménagement de la peine	7
2.2	Les agents de l'administration pénitentiaire	7
2.2.1	Le statut du personnel soignant	8
2.3	Les droits fondamentaux et la dignité humaine en prison	8
2.3.1	Le droit à la santé	9
2.3.2	Le droit à l'enseignement et à la formation	9
2.3.3	Le droit à la correspondance et la liberté de communication	10
2.3.4	La confidentialité des documents personnels	10
2.3.5	L'accès au droit	11
2.3.6	Le droit à l'information et l'accès à l'information, aux médias et à internet en prison	11
2.3.7	Le droit de visite et les conditions de visite	11
2.3.8	Les fouilles à corps	12
2.3.9	Les sanctions disciplinaires	12
2.3.10	Le droit à la cellule individuelle	12
2.3.11	La responsabilité de l'État	12
2.4	Les droits civiques et les droits sociaux	13
2.4.1	La domiciliation des détenus	14
2.5	Le travail en prison	14
2.5.1	L'affiliation aux caisses de maladie et de pension	16
2.6	Le contrôle de l'administration pénitentiaire	16
2.6.1	Le contrôleur externe des lieux de privation de liberté	16
2.6.2	L'évaluation des centres de détention	16
2.6.3	Un code de déontologie du personnel pénitentiaire	17
2.7	La vidéoconférence	17
2.8	La privatisation et la sous-traitance	18
3	Repères bibliographiques	19

1 Introduction : De la bonne intention à la bonne réalisation de la réforme pénitentiaire

Comme elle l'a déjà indiqué dans son communiqué du 21 décembre 2011, La Ligue des droits de l'Homme (ALOS-LDH) salue le dépôt des projets de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et de l'exécution des peines en décembre dernier.

Ces projets de loi ouvrent des perspectives certaines de modernisation, notamment la création d'une instance judiciaire indépendante pour l'application des peines et la mise en place d'une véritable administration pénitentiaire. Ainsi les compétences relatives à l'exécution des peines et à la gestion des prisons seront détachées du Parquet et répondront de la sorte mieux aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme.

La Ligue des droits de l'Homme espère par ailleurs que la création d'un conseil de formation au sein de l'administration pénitentiaire contribuera à améliorer tant la formation initiale que la formation continue du personnel de l'administration pénitentiaire.

Enfin l'accent que mettra la nouvelle législation sur une politique de l'intégration des condamnés mérite d'être relevé comme une avancée importante. Il reste que le « contrat volontaire d'intégration » proposé au détenu ne fonctionnera que s'il est rempli d'un contenu profitant au détenu et à la société. Ce contrat doit en outre reposer sur une définition claire des droits et des devoirs des détenus, aussi bien que des devoirs et des responsabilités de l'administration pénitentiaire (et à travers elle de l'État). La situation d'enfermement dans laquelle l'État place le détenu crée en effet des obligations de la collectivité envers les personnes enfermées et il serait souhaitable que ces obligations soient davantage ancrées dans la loi.

1.1 Quelques remarques générales

Si les deux projets de loi comportent un certain nombre de défauts « formels » faciles à corriger,¹ ils recèlent également des éléments que la Ligue des droits de l'Homme estime incompatibles avec la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme. En particulier les deux projets de loi ouvrent trop la voie à l'arbitraire de l'administration et renvoient pour des mesures relevant de l'application des conventions sur les droits de l'Homme à des règlements grand-ducaux dont la rédaction et l'application risquent d'échapper au contrôle démocratique.

C'est pourquoi, afin de garantir une transposition adéquate des modifications législatives dans la réglementation afférente, la Ligue des droits de l'Homme demande que les 11 règlements grand-ducaux prévus dans les deux projets de loi soient rédigés avant le vote des lois. Ainsi d'une part le législateur sera en mesure de contrôler les modalités d'application des lois qu'il s'apprête à voter, d'autre part on évitera qu'en l'absence des nouveaux règlements d'exécution, des règlements désormais obsolètes (comme le *Règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires*) continuent à être appliqués par défaut.

La Ligue des Droits de l'Homme regrette que certains problèmes soulevés ces dernières années à propos du régime pénitentiaire luxembourgeois² ne soient pas réglés par les projets de loi actuels, soit qu'ils n'entrent pas dans le cadre des deux projets de lois déposés, soit qu'ils relèvent d'une mauvaise application de la législation existante :

- 1) La coexistence sans véritable interconnexion entre le SPSE et le SCAS ne facilite pas une intégration optimale des détenus : Ne pourrait-on pas imaginer un seul service avec des antennes à l'intérieur et à l'extérieur du Centre pénitentiaire ?
- 2) Le déficit de coopération entre les ministères de la Justice et de l'Immigration pénalise les détenus arrivés en fin de peine et transférés au Centre de rétention, où ils sont à nouveau enfermés.³
- 3) La question du lieu et des conditions de détention des personnes en instance d'extradition, par exemple en conformité avec le mandat européen, reste posée : à Schrassig ou à Sanem ?

1.2 Vers une nouvelle philosophie de la peine

La Ligue des droits de l'Homme considère par ailleurs qu'il ne suffit pas de rattraper le temps perdu et d'atteindre enfin au Luxembourg les normes minimales en vigueur dans les autres pays de l'Union Européenne, mais qu'il faut saisir une occasion qui ne se représentera pas de si tôt pour faire évoluer la politique et la pratique pénitentiaires vers des modèles privilégiant chaque fois que possible des réponses à la transgression sociale moins préjudiciables à la réintégration de la personne condamnée et plus avantageuses pour la société que l'enfermement.

La réflexion autour de la peine entamée par l'Université de Luxembourg devrait aussi alimenter les travaux de réforme. La Ligue des droits de l'Homme tient à évoquer à titre d'exemple les interventions publiques récentes de Loïc Wacquant sur invitation de l'Université et du STATEC sur « la pénalisation de la misère à l'européenne ». Il serait judicieux à cet égard de connaître le background social des détenus. La Ligue considère qu'une loi se donnant la

noble tâche de réformer les dispositions en matière d'exécution des peines dans notre droit pénal devrait veiller davantage à ne pas céder – que ce soit dans l'esprit ou dans les formulations – ni à la facilité, ni à une éventuelle émotion populaire.

Il va sans dire que la réforme actuelle n'aura de sens que si elle est suivie dans les meilleurs délais par une *réforme du catalogue des peines*. En effet seul un code pénal offrant une panoplie plus large de sanctions graduées, inspirées par un esprit d'intégration et de réinsertion, pourra nous donner la clef d'une dépopulation salutaire de nos prisons. Il serait bon que pour une fois le Luxembourg prenne le risque d'être à la pointe d'une évolution, au lieu de courir après des solutions souvent déjà dépassées au moment où nous les découvrons.

2 Remarques sur différents points des projets de loi

2.1 *L'objectif et les modalités de la détention*

2.1.1 Les « intérêts de la victime » et les « droits des victimes »

Dans les deux projets de loi, il est fait référence au « intérêts de la victime », respectivement aux « droits des victimes » (projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire, art. 1^{er} (2) ; projet de loi portant réforme de l'exécution des peines, art. 672 et 675). Or les « intérêts de la victime » n'ont rien à faire ni avec l'« objectif de la mise en oeuvre des peines privatives de liberté », ni a fortiori avec les modalités de leur exécution.⁴

On pourrait être tenté d'invoquer les « intérêts de la victime » en matière de décisions de remise de peine, de congé pénal ou de libération conditionnelle. La Ligue des droits de l'Homme estime que s'il revient au juge d'application des peines de considérer tous les éléments permettant d'apprécier si un détenu offre un maximum de garanties pour qu'une permission de sortie ou une libération conditionnelle *se déroulent dans de bonnes conditions*, les « intérêts de la victime » n'ont pas à entrer en ligne de compte. En effet, même après qu'un condamné aura purgé l'entièreté de sa peine, ces « intérêts de la victime » demeureront et n'empêcheront pas la libération du détenu. Le problème, s'il y en avait un, ne serait donc que déplacé. C'est par conséquent en partant de *l'attitude*, y compris à l'égard de la victime, et du *comportement* de la personne condamnée, détenue ou sur le point de l'être, que les modalités de la peine doivent être reconsidérées le cas échéant, et non pas à partir des « intérêts de la victime ».

L'article 675(2) du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines fait référence non seulement aux « intérêts », mais aussi à la « protection » de la victime. Si, comme nous venons de le dire, *l'attitude* du condamné à l'égard de la victime peut constituer un élément d'appréciation des conditions d'aménagement de la peine, la « protection » de la victime ne peut pas dépendre de l'application effective ou non de la peine de détention prononcée. Faut-il rappeler que la « protection » de la victime relève simplement de l'ordre public ? Admettre une corrélation entre la protection de la victime et la détention effective de la personne condamnée revient à charger l'administration pénitentiaire du maintien de l'ordre public, c'est-à-dire d'une mission qui n'est pas la sienne aux termes de l'art. 3 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire.⁵

La référence aux « intérêts de la victime » constitue par ailleurs une régression juridique dans la mesure où les questions des dommages et des restitutions sont réglées dans notre droit par le droit civil, et pas par le droit pénal. Considérer qu'une peine (ou la nature de la peine) participe à la « satisfaction » de la victime (ou qu'elle participe d'une « thérapeutique de la victime ») représente un retour en arrière à une forme de la loi du talion. Cela vaut autant pour l'article 1^{er} de la loi portant réforme de l'administration pénitentiaire que pour les articles 672 et 675 de la loi portant réforme de l'exécution des peines.

Pour ce qui est de l'article 672, recopié de manière tronquée à partir de l'article 707 du *Code de procédure pénale* de la République française, la Ligue estime que sa formulation est encore plus inacceptable que la copie maladroite de la loi française à l'article 1^{er} du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire. L'idée que l'*exécution* d'une peine privative de liberté puisse être considérée comme faisant partie du « droit » de la victime permet l'inacceptable conclusion que l'avis de la victime puisse intervenir dans les modalités d'exécution de la peine.

2.1.2 La détention des mineurs

La décision de ne plus admettre de mineurs aux établissements pénitentiaires fait partie des mesures demandées depuis longtemps par la Ligue des droits de l'Homme et d'autres organisations et institutions telles que le CPT ou l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand. La Ligue s'interroge toutefois sur l'exception prévue par l'article 10 du projet de loi et fait observer qu'il conviendrait de revenir sur les conditions de dessaisissement du juge de la jeunesse prévues par l'article 32 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

2.1.3 Les modalités d'aménagement de la peine

On relèvera que l'article 707 du Code de procédure pénal français qui a inspiré l'article 672 de notre projet de loi portant réforme de l'exécution des peines est beaucoup moins restrictif que le texte luxembourgeois: il y est question d'aménagement des peines « avant leur mise en exécution ou en cours d'exécution ». La Ligue des droits de l'homme demande que la possibilité d'un aménagement des peines avant le début de leur exécution soit inscrit dans la loi, c'est-à-dire que le juge d'application des peines puisse intervenir avant que le condamné entame sa peine de prison, et ce dans l'intérêt de son intégration dans la société.

2.2 Les agents de l'administration pénitentiaire

Si la Ligue des droits de l'Homme constate avec satisfaction la création d'un « conseil de formation destiné à la formation professionnelle initiale et continue du personnel de

l'administration pénitentiaire » (art. 20 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire), elle estime qu'il serait utile d'inscrire dans la loi le caractère obligatoire de la formation continue des agents de l'administration pénitentiaire, à l'instar de l'obligation de formation continue qui existe pour les enseignants de l'école fondamentale.

La Ligue demande par ailleurs que la loi établisse le droit des agents de l'administration pénitentiaire à une supervision (psychologique et professionnelle), s'ils le souhaitent.

Enfin la Ligue estime que la loi devrait garantir explicitement la protection des agents et de leurs familles.

2.2.1 Le statut du personnel soignant

Le *Règlement grand-ducal du 24 mars 1989* (qui sera forcément remplacé par un nouveau règlement grand-ducal) stipule à l'art. 92 que les personnels soignants (à l'exception du médecin) « participent à la surveillance et que par décision du directeur ils assurent la surveillance des détenus malades placés à l'infirmerie ou séjournant dans la salle d'attente ».

La Ligue des droits de l'Homme estime que cette fonction de surveillance est incompatible avec la fonction de soins et demande que la nouvelle loi précise que les personnels soignants « sont tenus de se conformer à l'application des mesures de sécurité du centre pénitentiaire, mais ne participent pas à la surveillance des détenus ».

2.3 Les droits fondamentaux et la dignité humaine en prison

Une personne condamnée à une peine de privation de liberté continue à jouir de tous les droits fondamentaux prévus par la Constitution et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et tous les autres textes protecteurs des Droits de l'Homme ratifiés par le Grand-Duché.

La Ligue des droits de l'Homme relève avec satisfaction l'article 4 (2) du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire proclamant que « l'administration assure le respect de la dignité inhérente à la personne humaine ». Elle propose de reformuler également l'article 27 (1) dans ce sens: « L'administration pénitentiaire garantit à chaque détenu le respect de sa dignité et de ses droits ... ».

Bien que certains articles sous-entendent que l'administration pénitentiaire doit veiller à l'individualisation de la peine de chaque détenu, il serait bon de le rappeler dans l'art. 27.

La Ligue des droits de l'Homme souhaite aussi que le législateur ajoute à l'article 27 le paragraphe « L'administration pénitentiaire veille au respect du principe de la présomption d'innocence des prévenus. »

La Ligue demande que la loi précise que l'accueil des détenus étrangers doit s'effectuer dans une langue qu'ils comprennent et que les règles pénitentiaires doivent leur être délivrées (par écrit) dans une langue qui leur est compréhensible. La loi devrait par ailleurs reconnaître aux détenus ne parlant aucune des langues pratiquées par l'administration le recours à un traducteur-interprète chaque fois que les droits fondamentaux risquent de pâtir de la mauvaise communication, en particulier lorsque des mesures disciplinaires sont encourues.

Enfin, étant donné que les femmes détenues sont très minoritaires dans le système pénitentiaire et que les occupations (travail et les activités de loisir) qui leur sont proposées risquent d'être moins diversifiées que celles proposées aux hommes détenus, il serait souhaitable que la loi leur garantisse un égal accès au travail et qu'elle prévoie explicitement la possibilité pour les femmes détenues de participer à *toutes les formes d'activités offertes en centre de détention* (éducatives, culturelles, sportives ou autres), voire qu'elle permette leur participation à des activités mixtes, comme le fait la loi française. ⁶

2.3.1 Le droit à la santé

L'art. 14 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire stipule que « chaque détenu désigne, pour la durée de sa détention, un médecin référent » et renvoie à un règlement d'application pour ce qui est des « modalités de désignation du médecin référent ainsi que ses tâches et attributions ». La Ligue estime que la loi devrait préciser que ce médecin référent peut être un praticien extérieur.

Le même article précise que « chaque détenu peut se faire soigner, à ses propres frais, par le médecin de son choix ». Cette faculté de choisir son médecin est déjà garantie par le *Règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires*, à l'art. 263, et ne constitue donc pas à proprement parler une avancée. La Ligue demande que le médecin choisi par le détenu soit également *pris en charge* par l'administration pénitentiaire, dès lors qu'il s'agit de soins conventionnés.

2.3.2 Le droit à l'enseignement et à la formation

La Ligue des droits de l'Homme relève que l'enseignement et la formation des détenus ne sont évoqués qu'à l'art. 19 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire,⁷ dans

le contexte d'une simple énumération des agents de l'État amenés à accomplir des tâches dans les centres de détention, et à l'art. 35.⁸

Si l'on veut que le « contrat volontaire d'intégration » réussisse, il faut qu'il soit fondé sur un système de droits et d'obligations réciproques entre le détenu et la société. Cela implique aussi la définition d'une véritable obligation d'enseignement et de formation de la part de l'État face au détenu. Dès lors la Ligue des droits de l'Homme estime qu'il ne suffit pas d'évoquer, comme le fait l'article 35, l'enseignement et la formation en tant que moyens possibles d'intégration du détenu, mais que *le droit à l'enseignement et à la formation doit être inscrit dans la loi.*

2.3.3 Le droit à la correspondance et la liberté de communication

Il est inacceptable que le droit à la correspondance puisse être restreint à titre de sanction disciplinaire (art. 31). C'est d'autant moins concevable que les recours contre une sanction disciplinaire doivent être présentés par écrit et que l'entrave à la correspondance pour raisons disciplinaires peut restreindre le droit élémentaire à l'information du détenu sur sa situation juridique (correspondance avec l'avocat) et le priver des moyens de défense comme l'appel au contrôleur des lieux de privation de liberté ou à une association. Pour autant que la correspondance ne compromet pas la sécurité de la détention, aucune restriction n'est admissible du point de vue des droits de l'Homme.

En particulier il est nécessaire que la loi garantisse *le secret de la correspondance* avec les avocats, les magistrats, le contrôleur externe des lieux de privation de liberté et les médecins. Il n'est donc pas suffisant de garantir, comme le fait l'article 30(1) la liberté de communication avec ces intervenants.

2.3.4 La confidentialité des documents personnels

La Ligue des droits de l'Homme propose d'ajouter une garantie de confidentialité des documents personnels et médicaux des détenus. Comme l'explique une récente circulaire du ministère français de la Justice, « les personnes détenues peuvent être confrontées à la difficulté de conserver, à l'abri de la curiosité ou des tentatives d'accaparement de leurs codétenus, leurs effets les plus personnels, comme leur correspondance ou leurs pièces de justice ». C'est pourquoi le régime pénitentiaire français prévoit la possibilité de déposer ces documents ou pièces au greffe de l'établissement.⁹

Le cas récent d'un détenu qui a été empêché de demander la révision de son procès parce qu'il n'était plus en possession de son dossier à la suite de nombreux transferts à l'intérieur de

l'établissement pénitentiaire illustre la nécessité d'une telle possibilité de dépôt de documents auprès du greffe de l'établissement.

2.3.5 L'accès au droit

La Ligue des droits de l'Homme plaide pour un système de *consultation juridique gratuite* à l'intérieur des centres de détention, à l'instar de l'extérieur, et demande qu'un tel système soit inscrit dans la loi.¹⁰

2.3.6 Le droit à l'information et l'accès à l'information, aux médias et à internet en prison

La Ligue des droits de l'Homme regrette que dans la rubrique « enseignement » du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire (art. 15 et suiv.) il ne soit fait aucune mention de membres du personnel affectés à la bibliothèque des centres de détention.

Partant du principe que le droit fondamental à l'information n'est pas aboli par une peine d'enfermement, la Ligue des droits de l'Homme interprète l'article 31 du projet de loi réformant l'administration pénitentiaire dans le sens le plus large et le plus favorable à la réalisation des objectifs de réinsertion des détenus. Elle insiste sur l'obligation de l'administration pénitentiaire de fournir aux détenus les moyens de s'informer. En particulier, elle note que l'article 31 *ouvre aux détenus la possibilité* d'un accès à l'internet et aux nouveaux médias, tel que vient de le préconiser en France le contrôleur général des lieux de privation de liberté (« Avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues ») et tel qu'il est déjà pratiqué dans d'autres pays.¹¹

2.3.7 Le droit de visite et les conditions de visite

La Ligue des droits de l'Homme ne peut pas accepter que toutes les modalités de l'exercice des visites soient déterminées par un règlement grand-ducal (art. 29(3) du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire). Considérant qu'il s'agit d'une liberté fondamentale du détenu, elle demande que la loi donne des garanties en matière de droit de visite (heures de visite, nombre minimum de visites par période donnée, durée minimale des visites, respect de la vie privée, intimité, etc.), comme c'est le cas dans les législations pénitentiaires étrangères les plus avancées.¹² Dans le sens d'une humanisation de la prison, la Ligue des droits de l'Homme propose de s'orienter en matière de droit de visites d'après la loi belge.

La Ligue propose d'ajouter à la loi que les motifs de refus de visite doivent être justifiés et communiqués aux intéressés.

La Ligue préconise la possibilité de rencontres familiales intimes en prison et souhaiterait que la loi soit plus précise à ce sujet. Là encore, le législateur luxembourgeois pourra s'inspirer des lois belge et française.

2.3.8 Les fouilles à corps

Concernant l'art. 38.3, la Ligue des droits de l'Homme exprime son inquiétude au sujet des garanties énumérées. Il ne suffit pas que les fouilles corporelles soient effectuées par deux membres du personnel du même sexe que le détenu, à l'abri de la vue d'autres personnes. La Ligue demande qu'en outre la loi précise que pour chaque fouille à corps ou fouille intime, un rapport consigne les motifs de cette mesure, les circonstances dans lesquelles elle s'est effectuée, l'identité de tous les intervenants, ainsi que le jour et l'heure de la fouille.

2.3.9 Les sanctions disciplinaires

Si l'on peut comprendre que l'art. 36 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire renvoie pour les détails de la matière disciplinaire à des règlements d'exécution, il apparaît nécessaire à la Ligue des droits de l'Homme de fixer l'*échelle des sanctions disciplinaires* par la loi et d'en écarter une fois pour toutes le « régime cellulaire strict ».

2.3.10 Le droit à la cellule individuelle

La Ligue des droits de l'Homme propose d'inscrire le droit à une cellule individuelle dans la loi, quitte à ménager une dérogation à cet article, limitée dans le temps, en raison de la situation actuelle de surpeuplement du Centre pénitentiaire de Schrassig.

2.3.11 La responsabilité de l'État

La Ligue des droits de l'Homme estime que le chapitre 6 de la loi consacré à la sécurité (art. 38 à 42) devrait contenir un article précisant la responsabilité de l'État en cas de dommages subis par un détenu au cours de sa détention. Il est par ailleurs indispensable que la loi fasse état d'une obligation d'investigation indépendante à chaque fois qu'un détenu subirait un dommage au cours de sa détention.¹³

2.4 *Les droits civiques et les droits sociaux*

L'art. 27 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire (« L'administration pénitentiaire garantit à chaque détenu le respect de ses droits ... ») est extrêmement vague et ne s'oppose pas explicitement à une limitation des droits fondamentaux. Au minimum il faudrait que la formule précise que l'administration garantit à chaque détenu « le respect de *tous* ses droits ». Une formulation plus explicite serait toutefois préférable. La Ligue propose que cet article soit reformulé en s'inspirant des exemples belge et espagnol et d'écrire « L'administration pénitentiaire garantit à chaque détenu le respect de ses droits politiques, civils, sociaux, économiques et culturels, y compris le droit de vote et le droit d'association », en ajoutant bien entendu les critères de limitation qu'impose le régime pénitentiaire.¹⁴

La Ligue des droits de l'Homme insiste sur le droit d'association des détenus et demande qu'il soit inscrit dans la loi.

Le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire prévoit à l'article 33 que les « détenus ont le droit de désigner une délégation représentative par établissement pénitentiaire » et le commentaire de l'exposé des motifs rejette l'idée que cette délégation prenne la forme d'une association sans but lucratif (Ad art. 33, p. 61). S'il est vrai qu'une délégation du personnel ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une a.s.b.l. (ce n'est d'ailleurs pas non plus nécessairement le cas à l'extérieur), la Ligue des droits de l'Homme s'inscrit en faux contre la suite du commentaire qui laisse entendre que « 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 ». Ce commentaire pourrait tout aussi bien s'appliquer aux activités sportives ou culturelles en prison, ou encore aux réunions organisées par les cultes, réunissant elles aussi un certain nombre de détenus et exigeant des mesures de sécurité.

Si le droit d'association n'est pas explicitement suspendu par la peine d'enfermement, il revient au législateur de garantir ce droit et à l'administration pénitentiaire de rechercher les modalités pratiques de son application.

A noter que le droit d'association (ou de faire partie d'une association) doit être distingué du droit de désigner une « délégation représentative ». En effet, l'objet d'une association peut être différente de la défense des intérêts des détenus. Elle peut par exemple poursuivre des buts culturels, éducatifs ou sportifs et contribuer de manière substantielle à l'intégration des détenus, telle qu'elle est souhaitée par le gouvernement.

2.4.1 La domiciliation des détenus

La question de la domiciliation des détenus n'est pas abordée dans le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire. Or les détenus n'ayant pas de domiciliation sont nombreux au centre pénitentiaire de Schrassig et cette non-domiciliation pose de graves problèmes administratifs aux intéressés.

La loi pénitentiaire française prévoit que les « personnes détenues peuvent élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire » (art. 30) et précise les motifs de cette disposition : 1) permettre l'exercice des droits civiques ; 2) permettre l'accès à certains droits sociaux et de famille ; 3) faciliter les démarches administratives (et par conséquent, devrait-on ajouter, préparer la réintégration du détenu !). La Ligue des droits de l'Homme demande qu'une disposition similaire soit introduite dans la loi luxembourgeoise.

2.5 *Le travail en prison*

La Ligue des droits de l'Homme demande l'application du Code du travail dans les lieux d'enfermement. Elle estime que l'article 34 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire est en contradiction avec l'esprit et le texte de la *Convention n° 29 de l'Organisation Internationale du Travail* (bannissant le travail forcé), lorsqu'il stipule de manière générale que « les dispositions du code du travail ne s'appliquent pas au travail et aux autres activités des détenus ».

La Ligue tient à préciser que dans l'esprit qui l'anime, ce n'est pas le travail du détenu qui pose problème (bien au contraire !), mais *l'obligation assortie de sanctions*. L'humanisation du système pénitentiaire et le souci de réconcilier bon nombre de détenus avec l'idée même de travail devrait pousser le législateur à davantage de prudence : ce n'est en effet pas par la force que l'on réussira l'intégration de détenus dont le parcours biographique est bien souvent marqué par la logique de la violence.

La formulation de l'article 34 s'inspire de l'art. 27 de la loi pénitentiaire française de 2009. Or cet article de la loi française ne parle pas de travail, mais d'*activités*, en précisant que celles-ci sont *proposées* par le chef d'établissement et qu'elles ont « pour finalité la réinsertion de l'intéressé » et qu'elles doivent tenir compte de sa personnalité.¹⁵ L'article 34(1) du projet de loi luxembourgeois est à mille années lumière de ce modèle !¹⁶

La Ligue des droits de l'Homme propose de reformuler l'article 34(1) de la manière suivante : « Tout condamné détenu se voit proposer un travail ou une activité par le directeur de l'établissement pénitentiaire. Cette occupation qui aura pour finalité l'intégration de l'intéressé

sera adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité. » À défaut, la Ligue propose de remplacer dans la formulation actuelle de l'art. 34(1) le terme « travail » par les termes « travail ou activité ayant pour finalité l'intégration du détenu ».

La disposition de l'article 34(4), selon laquelle « les modalités d'exécution du travail et de sa rémunération ... sont fixées par règlement grand-ducal », de même que la disposition parallèle de l'article 678 du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines n'offrent aucune garantie. Rappelons que si l'art. 717-3 du code de procédure pénale français stipule également que « les règles de la répartition des produits du travail des détenus sont fixées *par décret* », ce même article précise que « *le produit du travail des détenus ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire* ». L'art. 678 du projet de loi luxembourgeois prévoit au contraire qu'« une part [soit] retenue pour contribution aux frais d'hébergement » !

En outre l'art. 717-3 du code de procédure pénale français précise bien que « la rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret » et « indexé sur le salaire minimum de croissance ... » *défini par le code de travail* (!). La Ligue des droits de l'Homme demande qu'au moins les mêmes garanties soient inscrites dans le nouveau code de procédure luxembourgeois.

La législateur luxembourgeois ferait bien de s'inspirer également des dispositions de l'article 33 de la loi pénitentiaire française¹⁷ qui non seulement donne des garanties aux détenus occupés par l'administration pénitentiaire, mais qui veille à l'application de certaines dispositions du code de travail et à l'égalité de traitement en matière *d'accès et de maintien à l'activité professionnelle en faveur des personnes handicapées détenues*.

La Ligue des droits de l'Homme exige que le paragraphe (5) de l'article 34 précisant que « les dispositions du Code du Travail ne s'appliquent pas au travail et aux autres activités des détenus effectués aux établissements pénitentiaires » soit retiré du projet de loi.

La Ligue ne peut que s'inscrire en faux contre l'argumentation de l'exposé des motifs de l'article 34. L'allégation selon laquelle « le travail pénitentiaire ne saurait fonctionner selon les règles générales de ce Code » [scil. du Travail], ce qui justifierait le paragraphe en question, relève d'un a priori contraire à tout bon sens. Comment faire comprendre à un détenu qu'il doit respecter la loi si l'État crée des espaces de travail qui sont *hors-la-loi* ?

Les dispositions de l'article 34 sont d'ailleurs d'autant plus inadmissibles que le Code de Travail ne règle pas que les conditions de travail, mais concerne aussi *la protection, la sécurité et la santé* des salariés et qu'il n'est pas concevable que des détenus au travail ne bénéficient pas des mêmes garanties.

Il est par ailleurs impératif que les modalités de travail pour une entreprise extérieure à la prison soient définies : quelle procédure pour l'établissement de contrats entre l'administration

pénitentiaire et des entreprises, quels types de contrats entre l'administration et ces entreprises, quel type de rémunération pour le détenu, quelle retenue sur salaire par l'administration, quels droits sociaux (congés payés, congé de maladie, congé de maternité etc.), dès lors que le Code du Travail ne serait pas appliqué intégralement aux détenus qui travaillent.

La Ligue demande par ailleurs que la loi accorde explicitement aux détenus le droit de se syndiquer et aux syndicats le droit de défendre les intérêts des détenus affiliés.

2.5.1 L'affiliation aux caisses de maladie et de pension

La Ligue demande que la loi intègre un article stipulant que les détenus exerçant un travail soient affiliés aux caisses de maladie et de pension, conformément à la R. 26/17 *des Règles pénitentiaires européennes*.

2.6 Le contrôle de l'administration pénitentiaire

On ne relève dans le projet de loi aucune mention d'un organisme de contrôle des centres de détention.¹⁸

2.6.1 Le contrôleur externe des lieux de privation de liberté

La Ligue des droits de l'Homme demande que les prérogatives du contrôleur externe des lieux de privation de liberté, assumées actuellement par la Médiateure (*Loi du 11 avril 2010*), soient rappelées dans la loi portant réforme de l'administration pénitentiaire. En particulier la Ligue estime nécessaire de garantir dans la loi la libre communication du détenu avec le contrôleur en toute circonstance, y compris au cas où des restrictions de courrier et de visites seraient maintenues en tant que sanctions disciplinaires dans la nouvelle législation.¹⁹

Par ailleurs la Ligue des droits de l'Homme estime que tous les règlements d'exécution prévus par les deux projets de loi, ainsi que les règlements et les circulaires ultérieurs affectant les droits des détenus devraient être soumis pour avis au contrôleur des lieux de privation de liberté.

2.6.2 L'évaluation des centres de détention

La Ligue demande que la nouvelle loi précise que les centres de détention feront l'objet d'une évaluation annuelle, indépendamment de plaintes ou de recours éventuels de la part de détenus. Cette évaluation, à ne pas confondre avec le contrôle des lieux de privation de liberté

par le contrôleur ad hoc, devrait être assurée par une commission d'évaluation indépendante, faire l'objet de rapports annuels publics ainsi que d'un débat à la Chambre des députés.²⁰ Une telle commission d'évaluation indépendante pourrait aussi vérifier la transposition des recommandations du CPT.

La Ligue estime que l'article 7 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire ne précise pas suffisamment les modalités d'évaluation statistique des centres de détention. Elle propose la création d'un organisme d'évaluation sur le modèle de l'« observatoire indépendant » prévu par la loi pénitentiaire française (art. 7) ou bien la désignation d'un organisme existant à cet effet. Les rapports annuels de cet organisme devraient être publics.

La loi pénitentiaire française prévoit une visite obligatoire annuelle des centres de détention par les principaux magistrats du siège et du parquet.²¹ La Ligue des droits de l'Homme estime qu'inscrire une telle obligation pour la magistrature dans la loi luxembourgeoise contribuerait à responsabiliser tous les intervenants.

2.6.3 Un code de déontologie du personnel pénitentiaire

La Ligue des droits de l'Homme plaide pour l'inscription d'un code de déontologie des personnels pénitentiaires dans la loi.²²

2.7 La vidéoconférence

La Ligue des droits de l'Homme est opposée à la pratique de la vidéoconférence à quelque stade de la procédure judiciaire que ce soit (*Projet de loi portant réforme de l'exécution des peines*, art. 553). Elle s'étonne du fait que l'introduction de la vidéoconférence dans la procédure judiciaire se fasse par le biais d'une loi sur *l'exécution des peines*, alors qu'elle est envisagée à « tous les stades de la procédure pénale, de l'enquête préliminaire jusqu'à l'exécution des peines ». La Ligue ne peut que s'opposer à cette façon de procéder qui consiste à faire entrer par la porte de derrière une modification substantielle de la procédure judiciaire générale.

Le fait qu'aucun avocat ne jouit du don d'ubiquité réduit de manière significative les moyens de défense de la personne inculpée et détenue soumise à un tel procédé. En effet la concertation entre l'avocat et son mandant fait partie des moyens essentiels de la défense. Par ailleurs on ne doit pas négliger l'importance de la perception psychologique que peut avoir un juge amené à interroger un inculpé. Enfin il n'est pas concevable qu'un interrogatoire soit consigné dans un procès verbal que l'inculpé n'aurait pas eu la possibilité de relire et de signer

après l'avoir amendé.

Rappelons qu'en France l'introduction de la vidéoconférence dans la procédure judiciaire a eu lieu en réponse à la menace terroriste et aux dangers que cette menace pouvait faire planer sur des témoins.²³ Elle n'a en aucun cas été introduite pour le confort des tribunaux, comme ce serait le cas au Luxembourg, ni pour atténuer les conséquences de mauvaises décisions en matière d'urbanisme, dont la Cité judiciaire est le fruit.

2.8 La privatisation et la sous-traitance

La Ligue des droits de l'Homme demande que le législateur précise que l'administration pénitentiaire et tous les centres de détention ont vocation à demeurer des organismes de service public, à l'abri des mécanismes du marché. Il serait souhaitable que le cas échéant la loi encadre strictement le recours à des intervenants externes (sous-traitance de services).

3 Repères bibliographiques

« *La réinsertion des détenus: une priorité de la politique pénitentiaire!* » Document de la Ligue des Droits de l'Homme – Luxembourg 9 février 2010
(http://www.ldh.lu/LDH_prison_DEFINITIF.pdf)

Séminaire « *Pratiques de l'enfermement en Europe et Droits de l'Homme : doit-on toujours répondre par l'exclusion?* » Séminaire et table ronde à l'occasion de l'Assemblée générale de l'AEDH à Luxembourg » (17 mai 2011)
([http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/AEDH Séminaire enfermement Luxembourg \(final\).pdf](http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/AEDH_Séminaire_enfermement_Luxembourg_(final).pdf))

« *Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention* »
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0327:FIN:FR:PDF>)
et la « *Réponse de l'AEDH au livre vert de la Commission européenne en matière de justice pénale dans le domaine de la détention - 30 novembre 2011* »
(<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/AEDH - Réponse au livre vert sur la détention FR.pdf>)

Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2011 sur les conditions de détention dans l'Union (2011/2897(RSP)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0585+0+DOC+XML+V0//FR>)

Notes

¹ P. ex. le caractère tautologique de l'art. 3 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire : « *L'administration pénitentiaire est placée sous l'autorité du membre du gouvernement ayant l'administration pénitentiaire dans ses attributions ...* »

² Extrait de la lettre du 25 septembre 2011 de la Ligue des droits de l'Homme au ministre de la Justice: « *D'emblée nous voudrions vous faire part d'une remarque de fonds concernant l'utilité d'un deuxième centre pénitentiaire pour les détenus en préventive.*

Dans le souci de limiter au maximum la détention, élément important dans la perspective de la réinsertion, il nous semble utile d'agir sur la réduction au minimum de cette privation de liberté de personnes encore innocentes.

La surpopulation de Schrassig souffre du grand nombre de personnes en détention préventive et d'un recours insuffisant à des peines alternatives.

Par ailleurs, et toujours dans la perspective de la réinsertion des détenus dans la société, qui semble être l'axe principal de votre projet de loi, il nous paraît que la collaboration du SPSE et du SCAS est essentielle. Quelque soit la structure, une collaboration est essentielle. Elle devrait être mise en route prioritairement. Serait-ce utopique que de s'imaginer qu'il s'agirait d'un seul service. Une augmentation du personnel affecté à ce(s) service(s) nous semble indispensable.

Toujours dans la situation actuelle à Schrassig et en attendant la mise en service du Ueschterhaff en 2018 un effort devrait être fait pour améliorer les conditions de visite des familles et notamment des enfants des détenus.

Dans le cadre actuel un accès des détenus à internet, à l'exemple de la pratique du nouveau centre de rétention devrait être possible d'ores et déjà.

L'information des multilingues des détenus sur leurs droits et devoirs et notamment sur le règlement interne de la prison devrait pouvoir être amélioré.

Finalement quelques éléments à première vue peut être dérisoires, mais qui ont leur importance notamment en attendant 2018 et qui sont liées aux visites.

Nous nous référons à l'état du parking devant le CPL : en cas de pluie les visiteurs doivent se frayer un chemin à travers la boue pour arriver au portail.

L'accès à Schrassig par les transports publics devrait être amélioré notamment les weekends et surtout le nombre et les plages horaires des visites devraient être augmentés. »

³ ALOS-LDH est intervenu sur ce problème auprès des ministères de la Justice et de l'Immigration au printemps 2012. V. aussi le communiqué de la Ligue du 10 mars 2012 (http://www.ldh.lu/LDH_-_Detenus_etrangers_-_Communique_2012-03-10.pdf)

⁴ Il apparaît que l'art. 1 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire est une copie déformée de l'art. 1 de la Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 de la République Française. La loi française définit non pas l'objectif de l'enfermement, mais stipule que « *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.* »

Cet article, rajouté par le Sénat soucieux d'insérer, fût-ce sous une forme rudimentaire, la question du sens de la peine dans la loi pénitentiaire, ne fait pas d'ailleurs véritablement corps avec la Loi du 24 novembre 2009.

⁵ Il n'est pas exclu que la formule « la protection et [les] intérêts de [la victime] » soit due à une mauvaise copie de la formule « la protection de l'intérêt des victimes » qu'on retrouve dans un autre contexte dans la loi pénitentiaire française

(art. 22 conc. les restrictions à l'exercice des droits des détenus, et art. 41 conc. les restrictions à la diffusion ou à l'utilisation de l'image ou de la voix d'une personne condamnée).

⁶ « *Sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements et à titre dérogatoire, des activités peuvent être organisées de façon mixte.* » (Loi pénitentiaire, art. 28)

⁷ « *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.* »

⁸ « *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. [...]* »

⁹ v. Loi pénitentiaire française, art. 42 et Circulaire du 9 juin 2011 relative à la confidentialité des documents personnels des personnes détenues (NOR : JUSK1140031C)

¹⁰ v. Loi pénitentiaire française, art. 24

¹¹ p.ex. en Autriche, cf. « *VwGH Erkenntnis vom 8.5.2008, 2007/06/0231 – Internetzugang für Strafgefangene* » : « *Nach Auffassung des VwGH darf einem die Straftat verbüßenden Häftling nicht generell untersagt werden, einen Internetanschluss zu benutzen. [...] Unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Meinungsfreiheit kann Strafgefangenen ein Internetzugang eröffnet werden, dessen Überwachung und Kontrolle, z.B. durch den Einsatz von Firewalls, Positivlisten, Negativlisten oder URL-Filter, zulässig ist.* »

¹² Loi pénitentiaire française, art. 35 ; loi de principes concernant l'administration pénitentiaire (Belgique), art. 58-63.

¹³ v. Loi pénitentiaire française, art. 44

¹⁴ Ley orgánica general penitenciaria (1979), art. 3: « *... Los internos podrán ejercitar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho de sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena.* » ; Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire (Belgique), art. 6, § 1^{er}: « *Le détenu n'est soumis à aucune limitation de ses droits politiques, civils, sociaux, économiques ou culturels autres que les limitations qui découlent de sa condamnation pénale ou de la mesure privative de liberté.* »

¹⁵ « *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* » (Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, art. 27)

¹⁶ L'exposé des motifs fait état de deux pays dans lesquels le travail en prison est obligatoire (Allemagne, Suisse). À y regarder de près, seule la loi suisse fait du « travail » une obligation. La loi allemande stipule en effet que le détenu est obligé d'accomplir le travail ou l'activité ou l'occupation (dans le sens le plus général!) qui lui est assignée, ce qui est très proche de la loi française, à ceci près que l'occupation en question est « proposée » au détenu en France et « assignée » au détenu en Allemagne (« *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.* »). On pourrait encore citer le droit espagnol qui prévoit que le travail du détenu est à la fois un droit et un devoir, mais qui précise que ce travail n'aura aucun caractère afflictif et ne sera pas utilisé en tant que sanction (Ley orgánica general penitenciaria, art. 26). La loi italienne du 26 juillet 1975 n° 354 commence par proclamer que le travail pénitentiaire n'a pas de caractère afflictif et qu'il est

rémunéré, avant de stipuler qu'il est obligatoire pour les condamnés. Cependant cette obligation est autrement encadrée que dans le projet de loi luxembourgeois, puisque le législateur italien a précisé que « *l'organisation et les méthodes du travail en détention doivent refléter celles du travail dans la société libre* » (art. 20). A noter que le code pénal suisse cité dans l'exposé des motifs et qui stipule que « *le détenu est astreint au travail* » est un des codes les plus anciens en vigueur en Europe (1937 !). Il serait regrettable qu'en 2011 une réforme du régime pénal en matière de travail des détenus se réfère au plus modèle le plus arriéré !

¹⁷ « *La participation des personnes détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l'établissement d'un acte d'engagement par l'administration pénitentiaire. Cet acte, signé par le chef d'établissement et la personne détenue, énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération.*

Il précise notamment les modalités selon lesquelles la personne détenue, dans les conditions adaptées à sa situation et nonobstant l'absence de contrat de travail, bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail.

Dans le cadre de l'application du présent article, le chef d'établissement s'assure que les mesures appropriées sont prises afin de garantir l'égalité de traitement en matière d'accès et de maintien à l'activité professionnelle en faveur des personnes handicapées détenues. »

¹⁸ Le « comité de coordination pénitentiaire » (art. 22) a la « *mission générale d'assurer une coordination de toutes les questions d'ordre individuel ou général ayant trait à la mise en oeuvre des missions* » de l'administration pénitentiaire et n'exerce pas de fonction de contrôle.

¹⁹ La « *loi du 11 avril 2010 portant approbation du protocole facultatif ... contre la torture ... [de] l'Organisation des Nations Unies ... et portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions* » n'est pas claire à ce sujet.

²⁰ En France, la loi pénitentiaire instaure un « conseil d'évaluation » auprès de chaque établissement pénitentiaire (art. 4). En Belgique la surveillance est assurée par un « conseil central de surveillance pénitentiaire » et par des « commissions de surveillance » chargées d'un ou de plusieurs établissements (Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire (2005), art. 21-31)

²¹ Loi pénitentiaire, art. 10

²² V. Loi pénitentiaire française, art. 11 (« *Un code de déontologie du service public pénitentiaire, établi par décret en Conseil d'État, fixe les règles que doivent respecter ces agents ...* »)

²³ art. 706-71 du Code de procédure pénale français, introduit par la loi du 15 novembre 2001. Dans d'autres pays où la vidéoconférence est pratiquée à plus grande échelle, comme le Canada, le recours à cette technique s'explique par l'étendu du territoire – un argument qui, convenons-en, ne peut guère être invoqué pour le Luxembourg.