

Projet de règlement grand-ducal

portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 12 février 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêche du 24 juin 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a encore saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

L'amendement gouvernemental était accompagné d'un commentaire, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que du texte coordonné du projet de règlement grand-ducal sous rubrique tenant compte dudit amendement.

Les avis de la déléguée du procureur général d'État à l'exécution des peines et du Parquet général, de l'Autorité de contrôle judiciaire et de la Commission nationale pour la protection des données, ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 25 mars, 30 juillet et 7 octobre 2021.

Les avis de l'Aumônerie catholique de prison et de la Commission consultative des droits de l'homme ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 6 avril et 27 décembre 2022.

Les avis du Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et des Ordres des avocats des Barreaux de Luxembourg et de Diekirch, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'organiser les régimes internes des centres pénitentiaires, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire. Il s'agit, selon les auteurs du projet de règlement grand-ducal, « de fixer les règles relatives au régime pénitentiaire des centres pénitentiaires luxembourgeois », les termes « régime pénitentiaire » englobant « dans ce

contexte tous les aspects qui concernent la vie des détenus en prison, de l'entrée jusqu'à leur sortie, en passant par les activités, la discipline, les visites, la correspondance, etc. ».

Les auteurs précisent que le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à exécuter certaines des dispositions légales prévues par la loi précitée du 20 juillet 2018 ainsi que des modalités d'application des articles 669 à 703 du Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement grand-ducal sous examen reprend, parfois textuellement, un certain nombre des dispositions figurant aux articles 137 à 334 du règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires. Or l'agencement du nouveau texte est malaisé et les auteurs sont invités à revoir l'ordre des dispositions, notamment au niveau du chapitre II. En effet, la suite des dispositions dudit chapitre n'est souvent pas très cohérente. Dans la section I^{re}, qui traite des régimes de détention, l'on retrouve des dispositions relatives à la répartition des détenus entre les différents centres pénitentiaires, de même que des dispositions concernant le projet individualisé d'un détenu, qui ne concerne pas le régime de détention en tant que tel. L'on retrouve également des dispositions relatives aux mineurs, qui devraient trouver leur place dans une section à part, ce qui permettrait aussi un traitement spécifique du traitement de leurs données personnelles, tel que le prévoit le considérant 50 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil qui énonce que « [I]es mesures prises par le responsable du traitement devraient comprendre l'établissement et la mise en œuvre de garanties spécifiques destinées au traitement de données à caractère personnel relatives aux personnes physiques vulnérables telles que les enfants ». De même, figurent dans la section I^{re} des dispositions relatives à l'ordre et la propreté des cellules.

Par ailleurs, l'article 31 de la loi précitée du 20 juillet 2018 dispose que « [I]es modalités administratives relatives [...] aux régimes de détention [...] sont déterminées par règlement grand-ducal ». Or, il y a lieu de constater que ces modalités administratives font, pour la plupart, défaut dans la section I^{re} et que celle-ci contient des dispositions qui vont au-delà de ce que prévoit la loi.

Le projet de règlement grand-ducal se caractérise encore par un certain nombre de dispositions qui touchent à différentes matières réservées à la loi par la Constitution, telles que la protection de la vie privée (article 11, paragraphe 3, de la Constitution), le droit au travail et les droits des travailleurs (article 11, paragraphes 4 et 5, de la Constitution) ainsi que le principe que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi (article 14 de la Constitution). Il en va de même des dépenses grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice et des gratifications (articles 99 et 103 de la Constitution). Le Conseil d'État y reviendra à l'occasion des dispositions pertinentes.

Il en est ainsi notamment aux articles 61 à 67 du projet de règlement grand-ducal sous examen qui concernent le travail des détenus et leur rémunération. Ces dispositions relèvent, comme déjà annoncé ci-avant, de la matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphes 4 et 5, de la Constitution et devraient donc figurer dans la loi formelle. Le Conseil d'État estime ainsi que les articles en question risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Il est encore recommandé de veiller à une cohérence des concepts utilisés. Dans le projet de règlement grand-ducal, il est alternativement fait référence aux « détenus », « prévenus » et « condamnés ». Le terme « détenus » semble parfois être employé par opposition aux deux autres termes, la signification du terme « détenus » n'étant ainsi pas claire dans le règlement grand-ducal sous avis. À titre d'exemple, l'article 70, paragraphe 1^{er}, point 1^o, vise les « prévenus et [l]es détenus ». Or, un prévenu est à considérer comme un détenu. Il est renvoyé à l'article 2, lettre (a), de la loi précitée du 20 juillet 2018, qui définit le terme « détenus » ainsi qu'aux observations et critiques formulées à l'égard de cette définition par le Conseil d'État dans son avis du 17 mars 2017 relatif au projet de loi n° 7042, qui est devenu par la suite la loi précitée du 20 juillet 2018.

Le Conseil d'État constate encore que le projet de règlement grand-ducal ne contient aucune disposition relative au plan volontaire d'insertion que chaque condamné se voit proposer en vertu de l'article 21 de la loi précitée du 20 juillet 2018.

En ce qui concerne la précision dans la fiche financière que mis à part l'adaptation de certains programmes de formation de l'Administration pénitentiaire le projet de règlement grand-ducal ne serait pas susceptible de grever le budget de l'État de nouvelles dépenses particulières, le Conseil d'État fait observer que les dépenses supplémentaires relatives aux programmes de formation de l'Administration pénitentiaire ne sont pas chiffrées, mais leur existence seulement affirmée. Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, un projet de règlement grand-ducal susceptible de grever le budget de l'État doit, à l'instar des projets de loi, être accompagné d'une fiche financière renseignant sur l'impact prévisible à court, moyen et long terme et comportant tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées, leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Par conséquent, il estime que la fiche financière devrait contenir une évaluation des coûts supplémentaires relatifs aux programmes de formation précités.

Finalement, le Conseil d'État relève qu'il est actuellement saisi de projets de loi et de règlement grand-ducal concernant respectivement l'introduction d'une procédure pénale pour mineurs (doc. parl. n° 7991) et l'organisation des régimes de détention pénale pour mineurs (n° CE 60.981), de sorte que les auteurs des projets précités, de même que les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen, devront veiller à leur articulation en fonction des entrées en vigueur différentes.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen constitue une reprise textuelle de l'actuel article 139 du règlement grand-ducal modifié du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires, précité. Il est superfétatoire, étant donné qu'il ne reprend que le principe de l'article 12 de la Constitution et partant à supprimer.

Article 2

L'article sous examen a trait à certaines formalités administratives lors de l'admission d'un détenu dans un des centres pénitentiaires.

Le paragraphe 1^{er} dispose qu'il « est procédé aux formalités administratives d'admission ». Les paragraphes 2 à 5 constituent des dispositions précises. À cet égard, le Conseil d'État s'interroge si le paragraphe 1^{er} vise d'autres formalités administratives d'admission que celles visées aux paragraphes 2 à 5 du même article et aux articles suivants. S'il ne s'agit que des dispositions visées à l'article sous examen, il y a lieu de le préciser.

S'agissant des formalités administratives d'admission, le Conseil d'État demande cependant encore à voir inclure une disposition précisant que l'admission du détenu arrivant au centre pénitentiaire est inscrite au registre d'admission visé à l'article 128. Le Conseil d'État estime encore qu'il conviendrait de remettre au détenu un document attestant de son admission au centre pénitentiaire.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il conviendrait aussi de viser le numéro de téléphone et, le cas échéant, l'adresse de courrier électronique de la personne à prévenir de l'incarcération ou en cas de maladie grave ou de décès. Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur ce qu'il faut entendre par maladie « grave ». Qui détermine la gravité de la maladie ? Les blessures « graves » ne sont d'ailleurs pas visées. Il n'est en outre pas précisé qui du personnel du centre pénitentiaire se charge de prévenir la personne ou dans quel délai doit se faire cette information.

Au paragraphe 4 se pose la question de savoir sous quelle forme (oralement ou par écrit) et en quelle langue le détenu est informé de ses droits. Quels sont par ailleurs les « services spéciaux » mentionnés au paragraphe 4 ? S'agit-il, par exemple, des services des ministres du culte ou des conseillers moraux visés à l'article 40 du projet de règlement grand-ducal sous avis ? Il serait en tout état de cause utile de préciser les services visés et de prévoir que ces informations soient remises à la personne détenue sous forme écrite et compréhensible par celle-ci.

Le Conseil d'État relève que la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention¹ prévoit également en détail l'arrivée des personnes au

¹ La loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention dispose à son article 7, paragraphe 1^{er}, relatif à l'arrivée d'une personne au centre de rétention, que « [t]out nouvel arrivant est reçu dans un local spécifiquement aménagé à cette fin par un membre du personnel du Centre qui, après l'avoir identifié, lui explique les modalités générales du régime de rétention, le cas échéant, en ayant recours aux services d'un interprète. » Le paragraphe 3, première phrase, précise que « [l]e retenu se voit remettre contre récépissé copie du règlement d'ordre intérieur

centre de rétention, l'explication sur les modalités générales du régime de rétention et la remise du règlement d'ordre intérieur. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'inspirer de ce dispositif qui a l'avantage de prévoir la remise du règlement d'ordre intérieur contre signature d'un récépissé, système non prévu par le projet de règlement grand-ducal sous examen. Il y aura, dans ce cas, également lieu d'inclure les informations relatives au régime auquel le détenu est soumis et les dispositions relatives à la discipline du centre pénitentiaire reprises au paragraphe 4 sous examen.

Le Conseil d'État se demande, au paragraphe 5, ce que signifient les termes « manifestement dans l'incapacité de comprendre ses droits » et qui apprécie cet état et selon quels critères ? Le paragraphe 5 prévoit encore une information « dans les meilleurs délais » des parents, du représentant légal ou tuteur. La question se pose, d'une part, pourquoi le majeur incapable devrait informer son tuteur de son incarcération et, d'autre part, comment l'administration pénitentiaire pourrait être informée que le majeur concerné est sous tutelle ou curatelle. Par ailleurs, comment cette disposition s'agence-t-elle avec celles des paragraphes 2 et 3, qui prévoient respectivement l'information d'une personne de choix sur le fait de l'incarcération et la possibilité pour le détenu, dans les vingt-quatre heures de son admission, d'informer une personne de son choix ? Le paragraphe 5 étant censé protéger davantage les détenus les plus vulnérables, le Conseil d'État comprend que les termes « dans les meilleurs délais » constituent un laps de temps bien plus court que vingt-quatre heures.

Au paragraphe 5, il faudrait également viser les personnes ne comprenant pas la langue de procédure. Les auteurs pourraient utilement s'inspirer de l'article 3-3 du Code de procédure pénale et de la loi précitée du 28 mai 2009.

Le Conseil d'État demande à voir adapter les termes « autres personnes ayant la garde du mineur » à ceux résultant de l'article 372 du Code civil.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il conviendrait d'écrire « les objets qu'il porte sur lui lors de son admission ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur ce que signifient les termes « il ne peut pas [...] disposer pendant sa détention » ? Si sont visés les objets interdits au sens de la loi précitée du 20 juillet 2018, du projet de règlement grand-ducal et des dispositions résultant du règlement d'ordre intérieur, la formulation n'est pas correcte, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une impossibilité dans le chef du détenu, mais d'une interdiction. La loi susvisée dispose à la première phrase de son article 36, paragraphe 2, que « [s]ans préjudice des objets, matières et substances prohibés par la loi, un règlement grand-ducal détermine les objets, matières et substances dont la possession est interdite dans les centres pénitentiaires, tant pour le personnel que pour les détenus et les tierces personnes, ainsi que les mesures et modalités administratives y afférentes à prendre. » Étant donné que la disposition résultant du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen ne peut par conséquent

dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend ainsi qu'une copie du tableau de l'ordre des avocats et une liste des organisations actives dans le domaine de l'encadrement et du soutien de personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement et agréées à ces fins par le ministre. »

pas être appliquée en l'état, le Conseil d'État estime qu'il y a donc lieu d'écrire « dont il ne veut pas disposer ou qui sont interdits par la loi ou par le présent règlement dans les cellules ou dans l'enceinte du centre pénitentiaire ».

Le paragraphe 1^{er} vise les objets d'une manière générale, tandis que le paragraphe 2 vise les « objets personnels ». Cette distinction est-elle voulue par les auteurs ? Dans l'affirmative, *quid* des objets non personnels néanmoins visés par le paragraphe 1^{er} ? Leur dépôt ne fera-t-il pas l'objet d'une constatation dans un inventaire signé par l'agent responsable et par le détenu ?

Au même paragraphe 2, il pourrait être utile d'ajouter, à la deuxième phrase, les termes « ou ne peut pas signer ».

En ce qui concerne le paragraphe 3, il y aurait lieu de le reformuler. En effet, dans sa formulation actuelle, le paragraphe 3 laisse croire que le détenu aurait le choix de remettre un certain montant de l'argent comptant qu'il porte sur lui lors de son admission dans le centre pénitentiaire tout en gardant sur lui le reste. Or, telle n'est certainement pas l'intention des auteurs et il conviendrait dès lors d'écrire ce qui suit :

« (3) L'argent comptant que le détenu porte sur lui au moment de son admission est remis au greffe, inscrit au registre afférent et porté au compte individuel [...] ».

Finalement, il n'est pas clair non plus ce qu'il advient des sommes en monnaie étrangère. Sont-elles déposées au même titre que les objets personnels ? Par ailleurs, ne serait-il pas possible de permettre au détenu de changer ces sommes pour pouvoir en disposer sur son compte individuel ?

Article 4

Quelle est la différence entre les « effets » personnels visés à l'article sous examen et les « objets » personnels visés à l'article 3, paragraphe 2 ? S'il s'agit des mêmes objets/effets, leur inventaire est déjà prévu par l'article 3, il est donc inutile de répéter cette disposition à l'article sous examen. Il y a lieu de veiller à une cohérence des termes employés. En effet, il est constaté que les auteurs emploient les termes « effets » et « objets » parfois alternativement et parfois simultanément.

L'article sous examen prévoit un inventaire et un contrôle par un membre du personnel du centre pénitentiaire « désigné par le directeur du centre », alors que pour les objets visés à l'article 3, l'inventaire est signé par « l'agent responsable ». Il y a lieu de veiller à la cohérence des termes et des concepts utilisés.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur ce que signifient les termes « peuvent être conservés au centre ». Si les vêtements et objets ou effets personnels sont inventoriés, cela implique qu'ils soient conservés au centre, afin de permettre au détenu de les récupérer au moment de sa remise en liberté. Qui décidera que certains objets ou effets personnels sont conservés et d'autres non et sur base de quels critères ?

Dans ce même contexte, le Conseil d'État constate que les auteurs n'ont pas prévu de régler ce qu'il advient des vêtements et effets retirés, mais pour

lesquels on déciderait de ne pas les conserver au centre. Est-il prévu de les détruire ? Comme précédemment, se pose encore la question de savoir qui en décidera. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser l'article sous examen en ce sens. Les auteurs pourraient utilement s'inspirer de la loi précitée du 28 mai 2009 qui prévoit notamment un récépissé voire un procès-verbal dans un contexte similaire.

De manière générale, il serait utile de faire figurer la disposition de l'article 4 à l'article 3.

Article 5

L'article sous examen appelle les observations et interrogations suivantes.

L'article sous examen et d'autres dispositions dans la suite du dispositif (articles 7, 34, 35 et 36) emploient les termes « médecin prestataire ». Le Conseil d'État se demande comment est défini ce médecin prestataire en l'occurrence. S'agit-il du médecin du centre pénitentiaire ou d'un médecin « privé » auquel le centre pénitentiaire fait appel ?

La formulation « ordonne les mesures à prendre » pose également problème. Quelles sont les mesures que le médecin prestataire peut ordonner ? Que se passe-t-il si le détenu a besoin des médicaments visés ? Au commentaire, les auteurs expliquent que « avec l'accord du médecin prestataire [...] des médicaments pourront le cas échéant être restitués au détenu ». Le Conseil d'État s'interroge sur le délai dans lequel ces mesures doivent être prises. Dans le respect du libre choix du médecin et dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État demande à revoir le dispositif sous examen qui risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 6

L'article sous examen prévoit que lorsqu'une personne qui est amenée au centre pénitentiaire en vue d'une détention présente des signes de désordre physique ou mental, la personne est écourée, mais un examen médical préalable à l'admission est exigé.

Le Conseil d'État signale que, d'un point de vue terminologique, les termes « désordre physique ou mental » sont à remplacer par des termes plus appropriés.

La formulation laisse entendre qu'il existe une distinction entre le fait d'être écouré et celui d'être admis au centre pénitentiaire. Or, l'admission devrait constituer uniquement le volet administratif de la mise sous écrou, tel qu'on le comprend d'ailleurs à la lecture de l'article 31 de la loi précitée du 20 juillet 2018. La détention d'une personne est décidée par un magistrat. Une éventuelle contre-indication médicale ne devrait pas s'opposer à l'admission du détenu, mais généralement à sa mise sous écrou. Par ailleurs, tel que rédigé, l'article 6 prévoit uniquement qu'un examen doit être fait, mais ne mentionne pas les conséquences résultant de cet examen. Ainsi, par exemple, l'admission ne pourra être refusée suite à l'examen médical en question. Si telle n'est pas l'intention des auteurs, la disposition est à reformuler. Le Conseil d'État relève encore qu'en pratique, toute personne conduite au centre pénitentiaire en vue d'une détention fait préalablement

l'objet d'un examen par un médecin réquisitionné par la Police grand-ducale. Ce médecin décerne, le cas échéant, un certificat d'aptitude à la détention (« *Haftfähigkeitsattest* »).

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur le terme « exigé » ? Qui exigera cet examen ? Ne conviendrait-il pas mieux de reformuler et de prévoir qu'un examen médical est obligatoire ?

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la question de savoir si l'examen médical visé à l'article 7 est complémentaire à l'examen médical fait dans la pratique pour vérifier l'aptitude de la personne concernée à être détenue. En d'autres termes, l'examen médical visé à l'article 7 a-t-il pour but de vérifier l'aptitude à la détention ou s'agit-il de connaître les besoins médicaux éventuels d'un détenu lors de sa détention ? Le Conseil d'État comprend que l'article 6, même s'il ne le prévoit pas explicitement, vise l'examen de l'aptitude physique et mentale à la détention de toute personne préalablement à sa mise sous écrous, tandis que l'article 7 prévoit, en effet, un examen médical dans les vingt-quatre heures de l'admission du détenu pour évaluer les besoins médicaux du détenu et le régime de détention qui lui sera appliqué. Si l'article 6 vise en effet un examen de l'aptitude physique et mentale, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de le préciser à la disposition sous examen.

Le Conseil d'État s'interroge également sur l'articulation entre ces articles et l'article 5 lorsque le détenu porte sur lui des médicaments.

L'article 6 pourrait ainsi être rédigé de telle manière à exiger, lors de l'admission, la présentation d'un certificat d'aptitude physique et mentale à la détention de la personne à détenir, délivré par un médecin. Prévoir cette exigence dans le projet de règlement grand-ducal aurait en outre l'avantage de résoudre les problèmes survenant dans la pratique résultant d'un refus de la part des membres du personnel du centre pénitentiaire d'accepter une personne à détenir fortement alcoolisée ou sous l'influence de stupéfiants, bien qu'il ait été déclaré apte à la détention. Face à la décision d'un magistrat et à un certificat d'aptitude physique et mentale à la détention, le personnel d'un centre pénitentiaire ne saurait alors refuser l'admission d'une personne à détenir.

Le certificat d'aptitude à la détention visé ci-dessus n'empêche bien évidemment pas qu'un détenu soit considéré, par le médecin du centre pénitentiaire, inapte à la détention ultérieurement, conformément à l'article 36 du projet de règlement grand-ducal.

Article 7

Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 6.

Article 8

L'article sous examen a trait à la mise en liberté du détenu dès lors que le titre de détention n'est plus valide. Le Conseil d'État fait siennes les observations de la déléguée du procureur général d'État à l'exécution des

peines et à sa suggestion de reprendre le libellé de l'article 152 du règlement grand-ducal précité du 24 mars 1989².

Article 9

La disposition est superfétatoire et à écarter, étant donné qu'elle reflète uniquement la disposition de l'article 206 du Code de procédure pénale, en reprenant, en partie, le texte même de cette disposition.

Article 10

Dans le contexte de l'article sous examen, le Conseil d'État renvoie notamment aux articles 672, 673, paragraphe 1^{er}, et 675, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. En vertu de ces dispositions, le procureur général d'État « détermine la durée de la peine à exécuter [...] » (*article 672*), peut décider la libération anticipée (*article 673, paragraphe 1^{er}*) et « fixe le jour à partir duquel commence l'exécution de la peine avec les modalités et conditions le cas échéant décidées en application des articles 672 à 674 [...] » (*article 675, paragraphe 5*).

Le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis précise cependant que la libération des condamnés se fait le jour de l'expiration de la peine, tout en précisant dans la deuxième phrase que les condamnés dont la peine expire un samedi, un dimanche ou un jour férié se fait le dernier jour ouvrable qui précède. Le texte établit ainsi une règle dérogatoire à la libération du condamné. Au regard de la séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif est tenu au respect des décisions du pouvoir judiciaire, de sorte que la deuxième phrase de l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Finalement, si les auteurs avaient, comme le commentaire le précise, l'intention de fixer l'heure à laquelle la libération doit se faire, il y aurait lieu d'ajouter cette précision dans la disposition sous avis.

Article 11

D'après les auteurs, l'article sous examen reprend une recommandation du contrôleur externe des lieux privés de liberté qui « [...] recommande de remettre à chaque détenu au moment de son élargissement, un document standardisé indiquant au moins les pathologies existantes à ce moment, d'éventuelles pathologies chroniques, la médication actuelle avec la posologie prescrite, les antécédents médicaux d'importance ainsi que d'autres constats médicaux qui pourraient être importants. » Au paragraphe 1^{er}, la deuxième phrase n'est cependant pas rédigée de manière assez claire à pouvoir refléter cette recommandation. Il y aurait plutôt lieu de la faire figurer comme paragraphe 3 nouveau et de rédiger celui-ci comme suit :

« (3) Lorsque le détenu, au moment de son élargissement du centre pénitentiaire, suit un traitement médical, le médecin [prestataire / du centre pénitentiaire] veille à ce que ce traitement médical puisse être poursuivi, en prescrivant les médicaments et traitements nécessaires pendant une durée à déterminer par le médecin. »

² « Art. 152. Tout détenu dont la peine est expirée ou dont l'incarcération vient de cesser par suite d'un autre motif sera mis en liberté à moins que son incarcération ne soit justifiée par un autre titre de détention. »

Au paragraphe 2, il serait utile de préciser qu'il s'agit des « effets personnels remis par le détenu lors de son admission ». Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations sous les articles 3 et 4.

Article 12

L'article sous examen prévoit qu'« après l'expiration d'un délai de trois mois, l'administration pénitentiaire peut librement disposer de tous les effets et objets personnels que les détenus y ont laissés au moment de leur libération ou en cas d'évasion, de fugue ou de non-retour ». À cet égard, le Conseil d'État estime que la disposition sous examen, en dépassant le cadre de règles d'ordre organisationnel, ajoute à la loi et risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Pour le surplus, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la deuxième phrase dispose que le solde créditeur du compte individuel du détenu est consigné auprès de la Caisse de consignation. Toutefois, aucune disposition ne prévoit comment un ancien détenu peut obtenir la restitution du solde créditeur de son compte individuel consigné auprès de la Caisse de consignation. L'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'État dispose qu'« [e]n cas de consignation sur base de l'article 1^{er} (1), la restitution intervient suite à l'acte qui l'autorise ». Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations sous l'article 3 concernant la monnaie étrangère. Il demande dès lors aux auteurs de compléter ce dispositif.

Article 13

À l'article sous examen, il y a lieu de veiller aux termes employés. Il conviendrait de viser le procureur général d'État et non pas le « parquet général » et il ne s'agit pas d'un « avis », mais d'une « information ».

Article 14

À la disposition sous examen, le Conseil d'État se demande ce qu'il faut entendre par « autorité compétente déterminée par la loi ». Il estime qu'il y a lieu de viser le « magistrat compétent » à l'instar de l'article 18 de la loi précitée du 20 juillet 2018.

Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de relever que l'article 14 aurait mieux sa place dans la section III, qui concerne le transport des détenus. En effet, telle qu'elle est rédigée, la disposition sous examen ne vise pas les sorties dans le sens d'une libération des détenus.

Article 15

L'article 15 constitue la disposition unique de la section III, intitulée « Des transports de détenus ». Cette disposition concerne le transport des détenus « en vue de leur extradition ou remise à un autre État membre de l'Union européenne ».

Contrairement à ce que pourrait laisser indiquer l'intitulé de la section III, celle-ci, ni d'ailleurs le projet de règlement grand-ducal en général, ne contiennent de dispositions relatives aux transports des détenus pour répondre

aux convocations de la justice. Sont également absentes des dispositions relatives aux transfèrements entre les centres pénitentiaires.

Les transfèrements et extractions sont régis par les articles 18 à 20 de la loi précitée du 20 juillet 2018. Or, il y aurait lieu de prévoir, dans le projet de règlement grand-ducal, des dispositions sur les modalités pratiques des transfèrements, extractions et transports des détenus. En matière de transfèrement d'un détenu d'un centre pénitentiaire à un autre, il y aurait lieu de prévoir une disposition similaire à celle de l'article sous examen.

Finalement, les auteurs sont invités à veiller à la cohérence des termes employés. En effet, les articles 11 et 12 emploient les termes « solde créditeur du compte individuel », tandis que la disposition sous examen emploie ceux de « solde de ses avoirs », le tout sans mentionner particulièrement les sommes en monnaie étrangère.

Article 16

Le Conseil d'État se demande ce que signifie le paragraphe 1^{er} et plus particulièrement les « modalités de séjour ». Il relève que le placement dans l'un ou l'autre régime pénitentiaire est en principe déterminé par les articles 29 et 30 de la loi précitée du 20 juillet 2018, de sorte que le paragraphe 1^{er} est superfétatoire et peut être supprimé.

Article 17

La répartition des détenus entre les centres pénitentiaires est prévue par l'article 7 de la loi précitée du 20 juillet 2018 et l'article 29 précise les régimes de détention, qui sont soit le régime de vie en communauté, qui est le régime commun, soit le régime cellulaire, qui n'est possible que sur décision motivée du magistrat compétent ou pour les détenus inaptes pour le régime en communauté selon les critères prévus par la loi. Le Conseil d'État relève qu'il n'est pas nécessaire de le répéter dans le projet de règlement grand-ducal, de sorte qu'il peut être fait abstraction de cette partie de phrase.

Il est précisé que les détenus sont répartis entre les sections « selon le régime de détention défini par le directeur du centre pénitentiaire et qui leur est applicable ». Le Conseil d'État se demande ce que signifient, à cet égard, les termes « défini par le directeur du centre pénitentiaire ». Dans ce contexte, il souligne qu'il ne revient pas au directeur du centre pénitentiaire de définir ces régimes, ni même les modalités administratives, qui doivent être fixées par règlement grand-ducal en vertu de l'article 31 de la loi précitée du 20 juillet 2018. En effet, le constituant n'a pas entendu conférer un pouvoir réglementaire à des administrations. L'article sous examen est dès lors contraire à la Constitution et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 18

Étant donné que l'article 7 de la loi précitée du 20 juillet 2018 établit le principe selon lequel les condamnés et les prévenus sont répartis entre des centres pénitentiaires différents, le Conseil d'État note que l'hypothèse d'une mise en contact entre prévenus et condamnés ne se pose qu'en cas de dérogation au principe établi par l'article 7 précité.

Article 19

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État s'interroge sur la signification des termes « relations nécessaires ». S'agit-il des activités prévues au paragraphe 2 ou encore d'autres relations visées ? Dans ce contexte, il n'est pas clair non plus qui décide et sur base de quels critères. Par conséquent, la disposition sous examen est source d'insécurité juridique et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 20

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales et rappelle qu'un autre dossier concernant le régime de détention des mineurs est actuellement en cours d'instance. Il renvoie, dans ce contexte, au projet de règlement grand-ducal n° 60.981 et estime que la disposition sous examen est à revoir en fonction du projet de règlement grand-ducal précité. Ainsi, nonobstant les observations ci-dessous relatives au paragraphe 2, le Conseil d'État recommande, d'un point de vue terminologique, de reprendre à l'endroit de l'article sous examen le libellé de l'article 20, paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal n° 60.981 précité.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État se doit de constater que la loi ne consacre pas les termes de « régime des mineurs ». Quel est ce régime ? En quoi consiste-t-il ? Qu'est-ce qui le départage des autres régimes ? Le Conseil d'État estime qu'il ne peut s'agir que des mineurs visés aux articles 6 et 32 de la loi modifiée du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse.

Par ailleurs, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 17 et souligne que, même si le régime des mineurs était actuellement prévu dans un texte administratif, cette manière de procéder serait incompatible avec la Constitution pour les raisons relevées à l'endroit de l'article 17.

Encore concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État se demande ce que signifient les termes « mis ensemble ». Il estime qu'il y aurait plutôt lieu d'écrire ce qui suit :

« [...] il peut participer à des activités déterminées le mettant en présence de majeurs [...] ».

Par ailleurs, le Conseil d'État considère que le paragraphe 1^{er} est conforme à l'article 12 de la directive 2016/800 (UE) du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales. L'article concerné prévoit que les États membres veillent à ce que les enfants qui sont détenus le soient séparément des adultes, à moins qu'il ne soit considéré dans l'intérêt supérieur de l'enfant de ne pas procéder de la sorte. En effet, une séparation préjudiciable, comme le prévoit le paragraphe sous examen, ne serait pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge sur la notion de « services compétents et recommande de préciser les services visés.

Toujours en ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge si le projet individualisé y visé est complémentaire au plan volontaire d'insertion prévu par l'article 21 de la loi précitée du 20 juillet 2018, qui s'applique uniquement aux condamnés.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État s'interroge si le terme « manifeste » n'est pas superfétatoire. Quelle est sa signification ? Qui détermine l'intérêt « manifeste » ? Ce paragraphe précise encore que les mineurs condamnés et les mineurs prévenus sont séparés, et il en est de même pour les détenues mineures et majeures, sans que le texte prévoie spécifiquement la séparation entre mineures et mineurs.

Toujours au paragraphe 3, le Conseil d'État ne saisit pas les raisons de faire explicitement référence à des détenues de sexe féminin dans la deuxième phrase, car les personnes mineures sont de toute manière séparées des personnes majeures. Par ailleurs, il relève qu'une telle distinction n'est pas non plus prévue par la loi. Finalement, il note que, contrairement à la première phrase, la deuxième vise également les femmes majeures, sans que la raison ne soit explicitée au niveau du commentaire des articles.

Le paragraphe 4 constitue une disposition spéciale par rapport aux dispositions générales relatives aux autorisations. Se pose alors la question de la signification des termes « À défaut de dispositions spéciales ». Existe-t-il des dispositions « plus spéciales » que la disposition spéciale sous examen ?

Article 21

Les paragraphes 2 et 3 prévoient le placement d'office au régime cellulaire des prévenus faisant l'objet d'une interdiction de communiquer prononcée par le juge d'instruction en vertu de l'article 84 du Code de procédure pénale. Le paragraphe 2 renvoie, pour le placement au régime cellulaire, à l'article 29, paragraphe 2, lettre (a), de la loi précitée du 20 juillet 2018. Ces dispositions appellent les observations suivantes.

L'article 29, paragraphe 2, de la loi précitée du 20 juillet 2018 encadre strictement le placement au régime cellulaire. Les conditions de ce placement sont énumérées de manière exhaustive par les lettres (a) et (b) de cet article 29, paragraphe 2. La lettre (a) dispose que le placement au régime cellulaire se fait, pour les prévenus, sur décision motivée du magistrat compétent.

Ni l'article 29 de la loi précitée du 20 juillet 2018, ni l'article 84 du Code de procédure pénale ne prévoient qu'une interdiction de communiquer, décidée par le juge d'instruction en vertu de l'article 84, entraîne, d'office, le placement au régime cellulaire. Par conséquent, la disposition sous examen est contraire à la loi, étant donné qu'il relève du magistrat de décider le placement au régime cellulaire, de sorte que la disposition sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il y a donc lieu de supprimer le paragraphe 2.

L'article 29, paragraphe 2, lettre (b), précité, s'applique aux détenus qui « en raison de leur personnalité ou de leur comportement, sont inaptes pour le régime de vie en communauté », mais ne vise pas les prévenus qui font l'objet d'une interdiction de communiquer prononcée par le magistrat compétent.

Il s'ensuit que, dans aucune des deux hypothèses prévues par la loi, un placement d'office ne se conçoit. Si le Conseil d'État est suivi en son avis et les auteurs procèdent à la suppression du paragraphe 2, il y aura lieu de supprimer également au paragraphe 3 la référence au paragraphe 2 et il y aura, par ailleurs, lieu de renuméroter ce paragraphe. En outre, pour une meilleure lisibilité de ce paragraphe, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'ajouter après les termes « placement en cellule individuelle » les termes « conformément à l'article 29, paragraphe 2, lettre a), de la loi précitée du 20 juillet 2018 ». En outre, il y a lieu de préciser au paragraphe 3 que l'interdiction de communiquer visée est celle de l'article 84 du Code de procédure pénale.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que la matière concernée par le paragraphe 3 est amplement couverte par le Code de procédure pénale, qui prime sur les règles prévues dans le règlement en projet sous examen. La disposition sous examen ajoute à la loi en ce qu'elle prévoit une exception pour les autorités diplomatiques et consulaires qui n'est pas prévue par le Code de procédure pénale qui exclut uniquement le conseil de l'interdiction de communiquer et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État demande par conséquent aux auteurs de supprimer les références aux autorités diplomatiques et consulaires aussi bien au point 1° qu'au point 2°, références qui n'ont pas leur place dans un texte de règlement grand-ducal.

L'alinéa 2, point 2°, quant à lui, prévoit que les visites de l'avocat ont lieu dans des parloirs individuels. Cette disposition se retrouve en tant qu'exception à l'interdiction de communiquer dont fait l'objet le prévenu. Or, il devrait s'agir d'une disposition générale, qui ne devrait pas trouver à s'appliquer uniquement dans le cadre des exceptions à l'interdiction de communiquer et en visant seulement les prévenus. Le règlement grand-ducal en projet ne contient aucune disposition réglant les modalités de visites des avocats, alors que l'article 24, paragraphe 3, prévoit que les modalités d'exécution de cet article sont déterminées par règlement grand-ducal. Une telle disposition devrait d'ailleurs viser non seulement les rencontres entre le prévenu et son avocat, mais aussi celles entre le condamné et son avocat.

Le paragraphe 3, alinéa 3, vise le ministre de culte et le conseiller moral « agréés conformément à l'article 40 ». Il est renvoyé aux observations relatives à l'article 40.

Le paragraphe 3 prévoit *in fine* que le prévenu sous interdiction de communiquer n'a pas accès aux journaux quotidiens. Cette interdiction dépasse le champ d'application des interdictions de l'article 84 du Code de procédure pénale et ajoute à la loi. Elle est encore contraire à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État demande par conséquent aux auteurs de supprimer cette interdiction d'accès aux journaux quotidiens.

Article 22

L'article sous examen aurait mieux sa place dans le chapitre ou la section concernant l'ordre, la propreté et l'hygiène des cellules.

Article 23

Tout d'abord, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de supprimer la partie de phrase « [c]onformément aux dispositions de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et de ses règlements d'exécution », étant donné qu'un règlement grand-ducal doit de toute manière être conforme à la loi.

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la phrase « [c]haque centre pénitentiaire met tout en œuvre afin de protéger les non-fumeurs contre les émanations de fumée ». Cette formulation est générale et n'est pas assez précise. Le règlement grand-ducal en projet devrait inclure des dispositions plus précises à ce sujet, qui prévoient la mise en place d'espace fumeurs ou des dispositions précisant comment les non-fumeurs sont protégés contre les émanations de fumée, ou que les détenus ne peuvent fumer dans leur cellule que s'ils sont placés dans des cellules individuelles.

Article 24

L'article sous examen prévoit que, sauf dispositions légales contraires, tous les détenus sont entretenus aux frais de l'administration pénitentiaire.

Les termes « Sauf dispositions légales contraires » sont à supprimer. En effet, une loi constitue un acte hiérarchiquement supérieur à un règlement grand-ducal. Ce n'est d'ailleurs pas la disposition légale qui serait contraire, mais la disposition réglementaire qui risquerait d'être contraire à une disposition légale. Si tel est le cas, la disposition sous examen risquerait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il revient aux auteurs d'identifier les dispositions légales auxquelles la disposition sous examen risquerait d'être contraire.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que le terme « entretenus » n'est pas précisé à l'article sous examen. Il constate toutefois que l'entretien visé est précisé aux articles suivants. Dans la mesure où ces articles ne contiennent pas toutes les modalités de l'entretien des détenus à prendre en charge par l'administration pénitentiaire, le Conseil d'État suggère aux auteurs de préciser la disposition sous avis. Dans la négative, il y a lieu de supprimer l'article sous examen pour être superfétatoire.

Article 25

L'article 25 détermine les modalités de repas des détenus.

Au paragraphe 1^{er} sont visées les « règles sanitaires applicables ». Quelles sont ces règles ? Que signifient les termes « aux heures usuelles » ? Le règlement grand-ducal en projet pourrait au moins indiquer des plages horaires pour les repas. Comment apprécie-t-on par ailleurs si les repas ont une « valeur nutritive suffisante au maintien [de la] santé » des détenus et qui détermine cette valeur ?

Le paragraphe 2 dispose qu'il est tenu compte, dans la mesure du possible, « des exigences imposées par les convictions religieuses ». Il y a lieu de noter que des convictions religieuses sont personnelles. Des exigences imposées le sont toujours par une autorité, et non pas par des convictions personnelles.

Au paragraphe 3, que signifient les termes « dont il a besoin » ? Qui jugera du besoin en eau potable d'un détenu ? Le détenu peut-il se voir refuser un accès à l'eau potable s'il est considéré qu'il n'en a pas besoin ? Les termes sont à supprimer pour éviter des divergences d'interprétation.

Le Conseil d'État préconise de suivre les recommandations du Conseil de l'Europe et notamment la Recommandation Rec(2006)2-rev du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes, qui précise que « [l]es détenus doivent bénéficier d'un régime alimentaire tenant compte de leur âge, de leur état de santé, de leur état physique, de leur religion, de leur culture et de la nature de leur travail » et qu'ils « doivent avoir accès à tout moment à l'eau potable ».

Dans la recommandation précitée, le Conseil de l'Europe demande encore à chaque pays de « déterminer les critères de qualité du régime alimentaire en précisant notamment son contenu énergétique et protéinique minimal » et que « [t]rois repas doivent être servis tous les jours à des intervalles raisonnables ».

Finalement, et toujours dans cette même recommandation, le Conseil de l'Europe précise que « [l]e médecin, ou un(e) infirmier(ère) qualifié(e) doit prescrire la modification du régime alimentaire d'un détenu si cette mesure apparaît nécessaire pour des raisons médicales ».

Article 26

Il est suggéré d'écrire « d'acheter en cantine, moyennant leur compte individuel, » et non « d'acheter en cantine sur leur avoir ».

Article 27

Le paragraphe 1^{er} précise que le directeur du centre pénitentiaire peut autoriser des appareils électroniques et du matériel informatique ou audiovisuel. Il n'est établi nulle part sous quelles conditions et selon quels critères ces avantages sont accordés ou non, et la loi précitée du 20 juillet 2018 reste muette à ce sujet.

Le paragraphe 2 précise qu'il s'agit d'un avantage au sens de l'article 32, paragraphe 3, point 4, de la loi précitée du 20 juillet 2018, qui prévoit que des avantages antérieurement accordés à un détenu peuvent être retirés. Il s'agit alors d'une sanction disciplinaire.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime que les paragraphes 1^{er} et 2 constituent des restrictions arbitraires, contraires à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, de sorte qu'ils risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

En ce qui concerne le paragraphe 3 de la disposition sous examen, le pouvoir réglementaire ne saurait déléguer des compétences à d'autres autorités qui lui ont été attribuées par la loi formelle. La disposition sous examen risque dès lors également d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 28 à 30

Sans observation.

Article 31

L'article sous examen prévoit que des effets d'habillement et des articles de literie supplémentaire peuvent être accordés au détenu sur avis médical. Selon quels critères et par qui ces effets sont-ils accordés ? Est-ce que ces effets sont accordés dès qu'il y a un avis médical qui en atteste le besoin ou y a-t-il d'autres critères pour les accorder ? Il y a lieu de le préciser.

Article 32

Il y aurait lieu d'écrire « et, au besoin, désinfectés », étant donné que dans tous les cas, un nettoyage ou un lavage s'imposent.

Article 33

Sans observation.

Article 34

En ce qui concerne les termes « médecin prestataire », il est renvoyé aux observations et interrogations relatives à l'article 5 du projet de règlement grand-ducal.

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, les termes « ainsi que celles qui lui sont signalées » sont superfétatoires, étant donné que les termes « le jour même de leur signalement » impliquent déjà un signalement.

Pour ce qui est, au paragraphe 2, des termes « dans les vingt-quatre heures de son admission », il est renvoyé aux observations formulées à l'occasion de l'examen de l'article 6.

Finalement, en ce qui concerne la notion de « maladie physique ou mentale », le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 2 et relève que les « blessures » ne sont pas visées.

Article 35

Le terme « obligatoirement » est superfétatoire et à supprimer.

Articles 36 à 38

Sans observation.

Article 39

La disposition sous examen n'appelle pas d'observation quant au fond.

Néanmoins, en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État recommande, d'un point de vue terminologique, de reprendre le libellé de l'article 39, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal n° 60.981 précité.

Article 40

Le paragraphe 1^{er} prévoit que seuls les ministres de culte et les conseillers moraux « agréés » auprès des centres pénitentiaires par décision du directeur de l'administration pénitentiaire peuvent s'entretenir librement avec les détenus qui en font la demande et correspondre librement avec eux. Cette disposition appelle les remarques suivantes.

Qui doit émettre cet « agrément » ? S'il s'agit d'une profession libérale, la détermination des conditions d'agrément pour l'exercice de la profession relève de la loi formelle au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. La loi devrait ainsi prévoir les conditions d'agrément.

Le Conseil d'État estime qu'il ne peut s'agir que d'un agrément non pas pour exercer la profession de ministre de culte de manière générale, mais pour l'exercer au sein des centres pénitentiaires. Or, il ne peut pas revenir au directeur de l'administration pénitentiaire de délivrer l'agrément, mais au ministre dont relève l'administration pénitentiaire, en l'occurrence le ministre de la Justice.

Les auteurs expliquent, dans leur commentaire, que « [l]a condition de l'agrément est nécessaire pour garantir la sécurité et la sûreté du centre pénitentiaire ». Le Conseil d'État relève que les avocats ne reçoivent pas non plus d'agrément spécifique pour pouvoir s'entretenir avec leurs clients détenus au centre pénitentiaire et s'interroge si la disposition du paragraphe 2 ne serait pas suffisante, en y inscrivant également les interdictions prévues au paragraphe 3.

Article 41

Sans observation.

Article 42

L'article sous examen prévoit spécifiquement la situation des détenus qui ne comprennent pas une des langues du pays. Qui apprécie la « nécessité absolue » ? Le Conseil d'État comprend, à la lecture du commentaire d'article, que c'est le directeur du centre pénitentiaire qui détermine au cas par cas l'utilité d'une telle démarche. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de le préciser.

Le Conseil d'État relève encore que le Conseil de l'Europe insiste sur le fait que « [d]es mesures positives doivent être prises pour répondre aux besoins spécifiques des détenus ressortissant étrangers » et renvoie à ses observations relatives à l'article 2.

Article 43

Tout d'abord, le Conseil d'État tient à souligner que pour les articles 43 à 46, les règles relatives à la procédure administrative non contentieuse trouveront à s'appliquer.

L'article 43 prévoit que les détenus peuvent présenter des requêtes et réclamations au directeur du centre pénitentiaire. Le texte n'explique pas la

différence entre requête et réclamation, de sorte qu'il y a lieu de le préciser. Par ailleurs, la procédure applicable aux deux types de demandes est également à préciser, étant donné que, notamment, leurs étendues ne sont pas prévues.

Article 44

Sans observation.

Article 45

Tel que rédigé actuellement, le paragraphe 1^{er} semble impliquer que les requêtes et réclamations qui seraient manifestement abusives ou infondées ou celles qui ont déjà fait l'objet d'une décision antérieure ne sont pas instruites et toisées dans les meilleurs délais. Est-ce qu'aucun délai ne s'applique donc à ces requêtes et réclamations ? Ou ne sont-elles pas instruites du tout ? Pour apprécier si une requête ou une réclamation est manifestement abusive ou infondée, il faut nécessairement l'instruire, si ce n'est que sommairement. Il y a lieu de reformuler la disposition en ce sens.

Le paragraphe 2 prévoit que les requêtes ou réclamations abusives ou infondées ou ayant fait l'objet d'une décision antérieure ne doivent pas être motivées, alors qu'elles devraient au moins être motivées sommairement.

Article 46

Le Conseil d'État estime que la disposition sous examen est superfétatoire au regard de l'article 25 de la loi précitée du 20 juillet 2018 et qu'elle peut dès lors être supprimée.

Article 47

Le refus d'ordre des détenus est constitutif d'une faute disciplinaire au sens de l'article 32, paragraphe 2, point 1, de la loi précitée du 20 juillet 2018, et entraîne une sanction disciplinaire. Dès lors, la première phrase est superfétatoire et peut être supprimée.

Article 48

L'article sous examen peut être supprimé. En effet, l'article 32, paragraphe 2, point 2, de la loi précitée du 20 juillet 2018, prévoit déjà que « tout acte de nature à compromettre le bon ordre, la sûreté et la sécurité » est constitutif d'une faute disciplinaire. L'article sous examen interdit, dans des termes similaires, le même comportement, en ajoutant toutefois qu'il peut s'agir d'un comportement individuel ou collectif.

Articles 49 et 50

Sans observation.

Article 51

Le paragraphe 1^{er} est redondant par rapport à l'article 104, paragraphes 1^{er} et 3, du projet de règlement grand-ducal sous avis, qui couvre l'objet du

paragraphe sous examen à suffisance, de sorte que le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen.

Le paragraphe 3 vise l'interdiction d'empêcher le contrôle visuel par quelque moyen que ce soit sans cependant préciser de quel contrôle visuel il s'agit. Il résulte du commentaire des articles qu'il s'agit du contrôle visuel de la cellule. Le Conseil d'État demande aux auteurs de le préciser.

Articles 52 et 53

Sans observation.

Article 54

Au sujet des interdictions visées par l'article sous examen se pose la question des sanctions disciplinaires. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles 55 et suivants.

En outre, le point 2° est inclus dans l'article 104 et encore indirectement inclus dans l'article 51 (il est interdit à tout détenu d'avoir à sa disposition...). Le Conseil d'État suggère dès lors aux auteurs de supprimer le point 2°.

Pour ce qui est du point 3°, se pose la question de la cohérence avec l'article 61, paragraphe 4. Comme ce point est entièrement couvert par l'article 61, paragraphe 4, le Conseil d'État suggère aux auteurs de supprimer le point 3°.

Articles 55 à 60

Le Conseil d'État tient à souligner que l'article 33 de la loi précitée du 20 juillet 2018 relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 14 de la Constitution en ce qu'il est relatif aux sanctions disciplinaires des détenus. Il rappelle que, dans les matières réservées, le pouvoir réglementaire du Grand-Duc est toujours d'attribution. Le Grand-Duc ne peut dès lors réglementer ces matières que dans les limites fixées par le législateur en application de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Étant donné que l'article 33 de la loi précitée du 20 juillet 2018 ne comporte aucune délégation au pouvoir réglementaire, les dispositions sous examen risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. À titre subsidiaire, le Conseil d'État relève que l'article 33 ne prévoit pas une commission de discipline, de sorte que le règlement en projet dépasse, sur ce point, le cadre tracé par son fondement légal et risque également d'encourir la même sanction. Ce n'est que sous réserve de ce qui précède que le Conseil d'État formule les observations ci-dessous.

L'article 55 du règlement sous examen est une redite de l'article 33, paragraphe 6, de la loi précitée du 20 juillet 2018. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de supprimer l'article sous examen.

Le Conseil d'État relève que l'article 58 est susceptible de poser problème dans le contexte de la protection des données à caractère personnel. Le Conseil d'État s'interroge notamment sur la question de savoir qui aura communication du dossier individuel du détenu. Est-il strictement interne au centre pénitentiaire ? Le Conseil d'État signale que tout traitement de données personnelles doit satisfaire aux exigences du règlement (UE) 2016/679 du

Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), tel que modifié, c'est-à-dire notamment que les données collectées doivent être traitées d'une manière compatible avec les finalités pour lesquelles elles ont été collectées, qu'un responsable de traitement doit être nommé et que les personnes ayant accès aux données doivent être clairement déterminées.

Articles 61 à 67

Comme déjà annoncé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État estime que les articles 61 à 67 du projet de règlement sous examen risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. En effet, les dispositions en question ont trait à une matière réservée à la loi et ce en vertu de l'article 11, paragraphes 4 et 5, de la Constitution. Dans ce contexte, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, d'après lequel l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige, dans les matières réservées à la loi, que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »³. Les éléments essentiels de ces dispositions doivent donc figurer dans la loi formelle. Il s'agit notamment des dispositions relatives au droit au travail, aux conditions d'exercice du travail, aux absences et à la rémunération. Ce n'est que sous réserve de ce qui précède que le Conseil d'État formule les observations ci-dessous.

Quant au principe, l'article 61 énonce des règles générales qui devraient figurer dans la loi formelle et le Conseil d'État renvoie à l'observation générale ci-dessus.

Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de constater que l'article 61 n'indique pas l'affectation des détenus aux divers postes, de sorte qu'il y a lieu de la préciser.

En ce qui concerne le paragraphe 4 du même article, le Conseil d'État estime que ce dernier est superfétatoire, étant donné que le refus de travail est visé à l'article 32, paragraphe 2, point 1, de la loi précitée du 20 juillet 2018.

Concernant l'article 62, le Conseil d'État renvoie à son observation générale ci-dessus relative aux exigences constitutionnelles.

L'article 63 ne soulève pas d'observation.

Pour ce qui est des articles 64 et 65, le Conseil d'État renvoie encore à son observation générale ci-dessus.

Encore à l'article 65, le Conseil d'État se doit de relever que la subdélégation au règlement ministériel, prévue au paragraphe 1^{er}, n'est possible que dans les matières non réservées à la loi, ceci en application de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, qui ne trouve en effet application que

³ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

dans le cadre du pouvoir réglementaire d'exécution tel que visé aux articles 36 et 37 de la Constitution. La disposition sous examen risque donc d'encourir, sur ce point également, la sanction de l'article 95 de la Constitution.

À l'article 66, paragraphe 2, deuxième phrase, le Conseil d'État renvoie à son observation ci-dessus relative à la subdélégation au règlement ministériel dans les matières réservées à la loi. Par ailleurs, au paragraphe 3, il relève que le remboursement des frais d'inscription à la formation n'est pas prévu par la loi servant de base au règlement en projet, de sorte que le paragraphe 3 dépasse le cadre tracé par la loi. La disposition sous examen risque donc d'encourir, sur ces deux points, la sanction de l'article 95 de la Constitution.

À l'article 67, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État s'interroge sur le sens des termes « besoins non essentiels ».

Toujours à l'article 67, en ce qui concerne le pécule y prévu, le Conseil d'État se doit de relever que la notion de « pécule » vise, en principe, une somme d'argent acquise par le travail. Or, à la disposition sous examen, le montant du pécule est indépendant de tout travail et calculé par jour de détention.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que le pécule prévu constitue un droit généralisé en faveur des détenus, non prévu par la loi précitée du 20 juillet 2018. En effet, l'article 22 de la loi servant de base au règlement en projet vise la seule possibilité du directeur d'accorder un pécule aux détenus, mais n'établit pas un droit généralisé au pécule, de sorte que l'article 22 ne saurait être considéré comme base légale de l'article sous examen. En l'absence d'une autre disposition pouvant servir de base à l'article sous examen, ce dernier ajoute à la loi.

En outre, en ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État se doit de souligner que la disposition sous examen relève de matières réservées à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution et il renvoie à son observation ci-dessus relative à la subdélégation au règlement ministériel dans les matières réservées à la loi.

Pour toutes les raisons qui précèdent, l'article 67 risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

En ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article 67, le Conseil d'État rappelle encore que le pécule visé, en ce qu'il constitue, en vertu du paragraphe 1^{er}, un droit généralisé, ne saurait être considéré comme un avantage au sens de l'article 32, paragraphe 3, point 4, de la loi précitée du 20 juillet 2018. Le paragraphe 5 est par conséquent à supprimer.

Articles 68 et 69

Sans observation.

Article 70

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant la cohérence terminologique.

Article 71

Les termes « sur autorisation du directeur du centre pénitentiaire » sont superfétatoires au vu de l'article 68, qui dispose, de manière générale, que les activités organisées dans l'intérêt de l'insertion des détenus doivent être autorisées par le directeur du centre pénitentiaire, sauf à admettre qu'il existe des activités au sens de l'article 71, paragraphe 1^{er}, qui ne sont pas organisées « dans l'intérêt de l'insertion des détenus ».

Articles 72 et 73

Sans observation.

Article 74

Au sujet du paragraphe 2, le Conseil d'État signale que l'article 3 dispose qu'un compte est ouvert au nom du détenu, sans fournir des détails quant aux modalités d'ouverture dudit compte. Il se demande comment fonctionne ce compte. Qui procède au débit ? L'accord préalable du détenu est-il requis ? Tel que le paragraphe sous examen est formulé, l'on pourrait comprendre que ce débit se fait automatiquement sans intervention du détenu. Le Conseil d'État regrette encore que les auteurs ne précisent pas expressément si le compte individuel du détenu est saisissable ou non par un éventuel créancier du détenu. Il s'agit d'une information importante pour une éventuelle partie civile qui demeure impayée et qui est face au risque du départ du détenu du centre pénitentiaire sans avoir le moindre espoir d'obtenir paiement.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État note que le fondement légal ne prévoit pas de montant maximal pour les versements pécuniaires et les subsides que peuvent recevoir les condamnés. Le règlement grand-ducal en projet dépasse ainsi le cadre tracé par la loi sur ce point. En outre, la subdélégation au règlement ministériel n'est possible que dans les matières non réservées à la loi, en application de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution qui ne trouve en effet application que dans le cadre du pouvoir réglementaire d'exécution tel que visé aux articles 36 et 37 de la Constitution. Pour les raisons qui précèdent, l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 75

L'article 11, paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal sous avis dispose déjà que le solde créditeur de son compte individuel est remis au détenu contre décharge lors de son élargissement. L'article sous examen fait dès lors double emploi avec l'article 11, paragraphe 2, sauf pour ce qui est des pièces justificatives se rapportant aux versements à l'extérieur.

Par ailleurs, la notion de « versements à l'extérieur » n'est pas claire. Il est vrai que cette notion apparaît déjà dans le règlement de 1989, mais le Conseil d'État demande néanmoins aux auteurs de préciser qu'il s'agit des virements à l'extérieur, car un détenu dans un centre pénitentiaire ne pourra pas faire de versement à l'extérieur. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge encore pourquoi les pièces justificatives concernant ces virements à l'extérieur ne sont remises au détenu qu'au moment de sa libération. Pourquoi

ne procède-t-on pas à une reddition des comptes après chaque mouvement ou alors avec une régularité suffisante et normale, au moins tous les mois ? En remettant ces documents au détenu seulement au moment de sa libération, ce dernier est quasiment amputé de toute possibilité de contester un mouvement opéré avec lequel il n'est pas d'accord ou se trouve éventuellement même hors délai pour ce faire. Le Conseil d'État estime que des précisions pourraient utilement être apportées à la disposition sous examen.

Article 76

L'article sous examen fait en quelque sorte double emploi avec l'article 12, deuxième phrase, du projet de règlement grand-ducal sous avis. Il est renvoyé aux observations formulées à l'égard de l'article 12.

S'y ajoute que l'article sous examen vise « l'avoir d'un détenu », tandis que l'article 12 vise « le solde créditeur du compte individuel » du détenu. Le Conseil d'État demande aux auteurs d'utiliser la même terminologie pour assurer une meilleure lisibilité du texte.

Article 77

Sans observation.

Article 78

Le paragraphe 1^{er}, qui énonce une évidence, est superfétatoire et à supprimer.

Les paragraphes 2 à 4 n'appellent pas d'observation.

Article 79

La formulation « À l'exception des correspondances visées à l'article 25 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire » est erronée. En effet, l'article 25 de la loi précitée du 20 juillet 2018 vise non seulement les correspondances entre les détenus et leurs avocats ou les autorités administratives et judiciaires nationales ou internationales, mais aussi le courrier adressé aux, ou reçu par, les détenus de manière générale. Qui plus est, la première partie de la première phrase de l'article sous examen constitue une reprise de la disposition légale visée.

Il y aurait partant lieu de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 79.** Le contrôle du courrier des détenus, tel que prévu à l'article 25 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire, est effectué [...] ».

Article 80

Le paragraphe 1^{er} précise que la correspondance est contrôlée par le directeur du centre pénitentiaire ou par un membre du personnel par lui délégué. À cet égard, le Conseil d'État note que l'article 25, paragraphe 1^{er}, troisième phrase, de la loi précitée du 20 juillet 2018, prévoit que le courrier adressé ou reçu par les prévenus est communiqué au magistrat compétent. Cette disposition implique que le contrôle de la correspondance des prévenus se fait par le magistrat compétent. L'article 82 du projet de règlement grand-

ducal confirme cette lecture. La disposition sous examen violerait donc, en partie, la disposition légale susmentionnée en ce qu'elle n'établit pas de différence entre le courrier des prévenus et celui des condamnés. Il est à nouveau renvoyé aux considérations générales en ce qui concerne la cohérence des concepts utilisés. Le terme « détenu » vise indistinctement les prévenus et les condamnés. Le Conseil d'État recommande de préciser la disposition sous examen en ce sens.

Article 81

Pour ce qui est du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, cette garantie figure déjà dans la loi précitée du 20 juillet 2018. L'alinéa 1^{er} est dès lors à considérer comme étant superfétatoire et peut être supprimé.

En ce qui concerne le paragraphe 2, la condition que le contrôle est effectué en présence du détenu concerné pourrait être intégrée à l'article 80, paragraphe 1^{er}. Encore le Conseil d'État note-t-il que le paragraphe 2 vise le « détenu », tandis que l'article 82 vise les « prévenus ». Il renvoie aux considérations générales en ce qui concerne la cohérence des termes et concepts utilisés.

Articles 82 et 83

Sans observation.

Observation préliminaire relative aux articles 84 à 96

Le Conseil d'État constate que les horaires des visites ne sont pas fixés par le règlement grand-ducal en projet. Or, les horaires font partie des modalités au sens de l'article 23 de la loi précitée du 20 juillet 2018. Le Conseil d'État demande donc aux auteurs de prévoir, au niveau du règlement en projet, un minimum de plages horaires pour ces visites et de définir des critères encadrant davantage le droit de visite.

Article 84

L'article sous examen appelle les observations suivantes.

Il est évident, au sens de l'article 23 de la loi précitée du 20 juillet 2018, que les visites sont soumises à la condition préalable de la délivrance d'un permis de visite par le directeur du centre pénitentiaire. Il n'est pas nécessaire de répéter cette condition dans la disposition sous examen.

Malgré les termes « sur justification de son identité et du permis de visite prévu à [...] », la formulation « peuvent recevoir la visite de toute personne » est à écarter, puisqu'elle est contraire à l'article 23 de la loi précitée du 20 juillet 2018, étant donné que la loi détermine les conditions dans lesquelles les détenus peuvent recevoir des visites et qu'elle prévoit une condition supplémentaire pour la visite des prévenus, ces visites devant être autorisées préalablement par le magistrat compétent. La formulation critiquée ne tient pas compte de cette condition supplémentaire. La disposition sous examen risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État considère que la disposition sous revue est superfétatoire, car la matière est régie à suffisance par l'article 23 de la loi précitée du 20 juillet 2018.

Article 85

En ce qui concerne le paragraphe 4, aux yeux du Conseil d'État, les visites des détenus sont à considérer comme relevant de la vie privée, qui constitue une matière réservée à la loi au sens de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution. Dans ce contexte, il relève que « [l]e Grand-Duc, habilité par une loi d'agir dans une matière réservée à la loi, ne peut à son tour procéder à une subdélégation du pouvoir réglementaire au profit des membres du Gouvernement. En renvoyant pour une telle délégation aux seuls articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, ayant trait au pouvoir réglementaire d'exécution, l'article 76 de la Constitution exclut formellement toute possibilité pour le Grand-Duc de charger les ministres et secrétaires d'État de prendre des mesures d'ordre général dans le cadre du pouvoir réglementaire d'attribution »⁴. Par conséquent, un renvoi à un règlement ministériel pour déterminer les modalités des visites des détenus hospitalisés dans un établissement spécialisé ne se conçoit pas et le paragraphe 4 risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 86

En ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'État renvoie aux observations relatives à l'article 85. En effet, le paragraphe 5, qui renvoie à un règlement ministériel pour déterminer les conditions et les modalités des visites sans surveillance, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour les mêmes raisons.

Articles 87 et 88

Sans observation.

Article 89

L'article sous examen règle l'accès du détenu à son avocat membre du barreau luxembourgeois et les conditions dans lesquelles un avocat habilité à exercer son activité dans un État étranger peut accéder au centre pénitentiaire pour visiter un détenu.

L'article sous examen est plus restrictif que l'article 24, paragraphe 2, de la loi précitée du 20 juillet 2018, qui ne différencie pas selon l'appartenance de l'avocat au barreau luxembourgeois ou à un barreau étranger et qui dispose même que l'accès à l'avocat « est garanti ». Par conséquent, l'article sous examen, en ce qu'il impose des restrictions à la garantie de l'accès à un avocat prévue par la loi, dépasse le cadre tracé par l'article 24, paragraphe 2, de la loi précitée du 20 juillet 2018. La disposition sous examen est par ailleurs contraire à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour ces raisons, elle risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

⁴ Marc Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2019, n° 50.

Article 90

Sans observation.

Article 91

Au paragraphe 3, le Conseil d'État recommande d'écrire « bâtonnier de l'ordre des avocats compétent ».

Article 92

Sans observation.

Article 93

Le Conseil d'État s'interroge sur la notion d'« autorité judiciaire ou administrative compétente ». Même si le Conseil d'État comprend que les autorités judiciaires visées sont celles prévues à l'article 11 du Code de procédure pénale, c'est-à-dire les officiers de police judiciaire, il ne saisit pas quelles autres autorités sont visées par les termes « autorité administrative compétente ».

Article 94

À la disposition sous examen, le Conseil d'État se doit de souligner que l'octroi d'un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement n'est possible que dans des cas précis, essentiellement pour voir arrêter des mesures secondaires, telles que la définition de normes d'ordre technique. En disposant dans la disposition sous examen qu'un règlement ministériel peut prévoir des exceptions au principe posé par la disposition sous examen, celle-ci dépasse le cadre de mesures secondaires et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 95

La disposition sous examen aurait mieux sa place dans la section III qui concerne l'usage des moyens de communication téléphoniques.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État considère que les conditions et modalités visées par la disposition sous examen relèvent de l'exécution matérielle du règlement en projet, de sorte que le Conseil d'État peut marquer son accord avec la disposition sous examen.

Article 96

L'article 23, paragraphe 5, laisse le soin à un règlement grand-ducal de déterminer les modalités de l'exercice des visites et des sorties temporaires. Or, le règlement sous examen ne fixe pas ou seulement en partie ces modalités, tout en renvoyant à un règlement ministériel pour prévoir les modalités de visite supplémentaires. À cet égard, le Conseil d'État renvoie aux observations relatives à l'article 85. En effet, la disposition sous examen, qui renvoie à un règlement ministériel, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour les mêmes raisons.

Article 97

Le Conseil d'État constate que la disposition sous examen concerne l'accès au téléphone. Or, la loi précitée du 20 juillet 2018 ne prévoit pas seulement l'usage de téléphones, mais, en son article 25, paragraphe 3, vise de manière plus générale les « moyens de télécommunication ». Le Conseil d'État se permet d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que les termes « moyens de communication téléphoniques » sont plus restrictifs que les termes « moyens de télécommunication » utilisés par la loi. Le Conseil d'État s'interroge si l'omission de viser les autres moyens de télécommunication constitue une lacune au niveau de la disposition sous examen ou si les auteurs ont estimé que l'usage d'autres types de moyens de télécommunication, tels qu'un ordinateur, est encadré à suffisance par l'article 25 de la loi précitée du 20 juillet 2018 et ne doit par conséquent pas être réglé davantage par le règlement en projet sous avis.

Par ailleurs, au paragraphe 1^{er}, il est prévu que le directeur du centre peut fixer les modalités de l'autorisation de téléphoner vers l'extérieur. Le Conseil d'État considère que les modalités visées par la disposition sous examen relèvent de l'exécution matérielle du règlement en projet, de sorte que le Conseil d'État peut marquer son accord avec la disposition sous examen.

Article 98

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État se pose la question des avocats, qui ne sont pas prévus en tant qu'exception. En effet, le paragraphe 1^{er} vise l'article 24, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 20 juillet 2018, mais non son paragraphe 2.

Au paragraphe 3, les termes « [s]ans préjudice d'une disposition légale contraire » sont à supprimer. Il n'est pas nécessaire de décrire dans le règlement grand-ducal en projet une règle constitutionnelle en matière d'hierarchie des normes. S'il existe une disposition légale incompatible, ce ne sera d'ailleurs pas la disposition légale qui sera contraire à la disposition réglementaire, mais cette dernière qui sera contraire à la première. La disposition réglementaire risquera, dans un tel cas, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État comprend que le paragraphe 3 ne s'applique pas aux « visiteurs » proprement dits, dont le régime est réglé par la loi précitée du 20 juillet 2018. Le Conseil d'État estime par conséquent que l'emploi de la notion de « visite » est inapproprié en l'espèce et qu'il y a lieu de remplacer ce terme.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que l'intitulé de la section I^{er} est à adapter, car il ne s'agit pas de l'accès qui est prévu par les dispositions en question.

Article 99

Sans observation.

Article 100

Le Conseil d'État constate que le régime relatif au contrôle des véhicules est prévu à l'article 37 de la loi précitée du 20 juillet 2018. Ce régime diffère toutefois du régime prévu au paragraphe 1^{er}, de sorte que le dernier paragraphe est contraire au régime prévu par la base légale et qu'il risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le paragraphe 2 prévoit que les « véhicules de la Police ne sont soumis à un contrôle que sur ordre du directeur du centre. » Or, l'article 37, paragraphe 4, de la loi précitée du 20 juillet 2018 contient une exception au contrôle de sécurité et de sûreté des véhicules pour les « agents de la Police chargés de l'extraction et du transfèrement des détenus ou en cas d'intervention en application de l'article 46 ». Le Conseil d'État signale que la disposition sous examen ne peut dès lors s'appliquer qu'aux véhicules qui ne sont pas visés par la disposition précitée du fondement légal. Pourtant, la disposition sous examen n'opère pas cette distinction, de sorte qu'elle est, en partie, contraire à la base légale. Elle risque par conséquent également d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Afin d'éviter les problématiques évoquées ci-dessus, le Conseil d'État suggère aux auteurs de supprimer l'article 100 dans son intégralité, son contenu étant de toute manière suffisamment couvert par l'article 37 de la loi précitée du 20 juillet 2018.

Article 101

Sans observation.

Article 102

Pour ce qui est de la disposition sous examen, le Conseil d'État comprend que la faculté donnée au directeur du centre pénitentiaire d'interdire l'accès au centre à une personne sous les conditions y énumérées s'applique également aux avocats. Or, l'article 24, paragraphe 2, de la loi précitée du 20 juillet 2018 dispose que l'accès du détenu à son avocat est « garanti ». Cette loi ne prévoit pas d'exception à cette garantie et ne prévoit pas non plus qu'un avocat puisse se voir refuser l'accès au centre pénitentiaire, de sorte que la disposition sous examen est contraire à sa base légale. De surcroît, la disposition sous examen est également contraire à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour ces raisons, elle risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 103

En ce qui concerne l'article sous examen, qui est susceptible de toucher la matière des données à caractère personnel, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives aux articles 127 et suivants.

Article 104

Au paragraphe 1^{er}, il n'est pas nécessaire d'écrire « [s]ans préjudice des objets, matières et substances prohibés par la loi », étant donné que la loi est un acte hiérarchiquement supérieur.

Au paragraphe 3, il est prévu que, par dérogation aux dispositions des paragraphes 1^{er} et 2, le directeur du centre pénitentiaire peut accorder des autorisations spéciales pour des objets, matières ou substances visés au paragraphe 1^{er}, points 1^o à 10^o. Or, l'article 36 de la loi précitée du 20 juillet 2018 ne prévoit pas un tel pouvoir dérogatoire dans le chef du directeur, de sorte que la disposition sous avis dépasse le cadre de la loi et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 105

Au paragraphe 1^{er}, il n'est pas nécessaire d'écrire « [s]ans préjudice d'autres dispositions légales ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État se doit de renvoyer à l'article 36 de la loi précitée du 20 juillet 2018 qui prévoit qu'« un règlement grand-ducal détermine les objets, matières et substances dont la possession est interdite dans les centres pénitentiaires ». Or, la disposition sous examen contient une liste des objets qui ne sont non pas interdits, mais autorisés dans les cellules. Le Conseil d'État estime que la base légale n'est donc pas respectée sur ce point, de sorte que l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 106

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous examen comme suit :

« Sont interdits les objets ou substances pouvant permettre ou faciliter une agression [...] ».

Article 107

D'une part, le Conseil d'État ne saisit pas, dans le présent contexte, les termes « pour des raisons de service ». Quelle est leur portée ? D'autre part, le Conseil d'État souligne, dans ce contexte, que la disposition sous examen est équivoque dans la mesure où elle ne précise pas si l'autorisation de photographier, d'enregistrer et de filmer englobe la vie privée des détenus ou non. Dans l'hypothèse où il pourrait y avoir intrusion dans la vie privée des détenus, une telle disposition devrait figurer au niveau de la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution. Par conséquent, le Conseil d'État insiste à ce que le texte soit clarifié pour exclure toute intrusion dans la vie privée des détenus, ceci afin d'éviter que la disposition sous examen encoure la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 108

Sans observation.

Article 109

Le Conseil d'État estime que le paragraphe 2 n'est pas à faire figurer dans la loi, étant donné qu'il s'agit de sanctionner disciplinairement un comportement précis.

Cette disposition s'appliquant aux membres du personnel, le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité de la prévoir au niveau du projet de règlement grand-ducal sous avis, qui concerne le régime pénitentiaire. Ainsi que l'expliquent les auteurs eux-mêmes dans leur exposé des motifs, « le projet de règlement sous examen fait l'économie de toutes les dispositions qui ne concernent pas « la vie des détenus en prison » telles que les dispositions relatives aux membres de l'administration pénitentiaire qui sont étrangères à l'objet du projet de règlement sous examen. »

Article 110

Il est renvoyé à l'observation formulée à l'égard du paragraphe 2 de l'article 109, pour ce qui est de la place de la disposition en question dans un projet de règlement grand-ducal qui concerne les régimes pénitentiaires s'appliquant aux détenus.

Articles 111 et 112

À l'article 111, le Conseil d'État se demande en quoi consiste cette surveillance. S'agit-il d'une surveillance vidéo ou d'un agent qui doit accompagner et suivre le détenu?

Pour ce qui est de l'article 112, il est renvoyé également à l'observation formulée à l'égard du paragraphe 2 de l'article 109 pour ce qui est de la place de la disposition en question dans un projet de règlement grand-ducal qui concerne les régimes pénitentiaires. Il serait également possible de reformuler l'article 112 dans le sens que chaque détenu est obligé de se trouver au lieu qui lui est assigné et que cette obligation fait l'objet d'un contrôle au lever et au coucher ainsi que plusieurs fois par jour.

Articles 113 et 114

Le Conseil d'État se pose encore la question de savoir si ces dispositions ne concernent pas plutôt l'organisation interne du personnel des centres pénitentiaires. En effet, elles ne sont pas en relation directe avec le régime applicable aux détenus. Il est renvoyé aux observations formulées à l'égard des articles 109 et 110.

Article 115

Sans observation.

Article 116

En ce qui concerne la disposition sous avis, le Conseil d'État constate que l'article 116 du projet de règlement grand-ducal n° 60.981 précité comporte un paragraphe supplémentaire relatif à l'information du détenu sur les motifs et le déroulement de la fouille. Le Conseil d'État estime que ce paragraphe pourrait utilement être repris à la disposition sous examen.

Articles 117 à 120

Sans observation.

Articles 121 à 123

Le Conseil d'État renvoie, en ce qui concerne les articles 121 à 123, à ses observations à l'endroit des articles 127 à 132.

Article 124

Au paragraphe 1^{er}, il convient de veiller aux termes employés. En effet, il ne s'agit pas d'un « avis », mais d'une information.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État demande d'indiquer à qui incombe l'obligation visée. S'il s'agit du directeur du centre pénitentiaire, il y a lieu de le préciser.

Article 125

Au paragraphe 2, première phrase, le Conseil d'État estime que le cas de figure y visé est couvert par le droit commun. Par ailleurs, est visée en l'espèce l'hypothèse d'une succession vacante. Or, étant donné que le directeur ne peut, en sa seule qualité de directeur du centre pénitentiaire, pas savoir si une succession est potentiellement vacante ou non, le Conseil d'État demande d'omettre cette phrase.

Dans cette même logique, au paragraphe 2, seconde phrase, il y a lieu de supprimer les termes « Dans ce cas ».

Article 126

Sans observation.

Articles 127 à 132

Les dispositions sous examen concernent le traitement de données à caractère personnel.

Le Conseil d'État constate que l'article 127 est fondé sur l'article 3, paragraphe 4, de la loi précitée du 20 juillet 2018, qui prévoit ce qui suit : « (4) L'administration pénitentiaire est autorisée à traiter les données à caractère personnel relatives aux personnes dont elle a la charge et celles relatives aux infractions, aux condamnations et autres décisions judiciaires. Ces données ne peuvent être traitées qu'en vue des finalités visées aux articles 1^{er}, paragraphe 2, et 37. » Ainsi, les finalités des traitements sont prévues de manière limitative en faisant référence aux articles cités ci-dessus et les données prévues par l'article 127, paragraphe 1^{er}, peuvent uniquement être traitées pour ces finalités. Le Conseil d'État considère toutefois que les données et traitements prévus s'insèrent dans le contexte des finalités précitées, de sorte qu'il peut marquer son accord avec l'article 127.

Les articles 128 à 131 concernent plutôt l'exécution pratique et ne soulèvent pas d'observation.

En ce qui concerne l'article 132, le Conseil d'État estime que la « durée maximale de trente ans » y prévue est problématique au regard du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à

caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) et au regard de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil. En effet, concernant la durée de conservation des données, le Conseil d'État rappelle que, d'après les actes précités, chaque donnée collectée dans le cadre d'une mission légale ne doit être conservée qu'aussi longtemps qu'elle est nécessaire pour l'exécution de la mission voire de l'obligation légale pour laquelle elle a été collectée. Or, le Conseil d'État ne conçoit pas la raison pour laquelle les auteurs entendent conserver les données pour une durée de trente ans. Par ailleurs, il estime que la « durée maximale de trente ans », prévue au paragraphe 1^{er} est, en réalité, non pas une durée « maximale », mais la durée de conservation réelle de ces données, étant donné que, selon le paragraphe 2, en cas de nouvelle détention intervenant dans le délai des trente ans, les dossiers sont « reproduits », ce qui implique, aux yeux du Conseil d'État, que les données sont conservées pendant les trente ans. L'article 132 risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 133 et 134

Sans observation.

Article 135 (selon le Conseil d'État)

La formule exécutoire fait défaut au projet de règlement grand-ducal sous revue. Partant, il y a lieu d'ajouter un article 135, qui se lira comme suit : « **Art. 135.** Notre ministre de la Justice est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La numérotation des groupements d'articles se fait en principe en chiffres romains et en caractères gras. Toutefois, lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections et les sous-sections afférentes sont numérotés en chiffres arabes.

Il est recommandé de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » pour le libellé des intitulés de chapitre ou de section, étant donné que cette forme est désuète en français moderne.

Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes

auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés.

Le Conseil d'État signale que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire notamment « Caisse de consignation », « Parquet général », « Administration pénitentiaire », « Ordre des avocats » et « Chambre des députés ».

Il convient d'écrire systématiquement « Police grand-ducale ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe ou groupement d'articles, à l'exception des cas où l'emploi du terme « présent » peut s'avérer nécessaire dès lors que son omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte, article, paragraphe ou groupement d'articles visé, et plus particulièrement lorsque plusieurs actes, articles, paragraphes ou groupements d'articles sont visés à un même endroit.

En ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Intitulé

Le terme « règlement » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule.

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Toutefois, lorsque l'acte est abrogé sans être remplacé par un texte nouveau, il en est fait état dans l'intitulé. Partant, l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis est à modifier de manière suivante :

« Projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 3 septembre 1974 relatif à la composition et au fonctionnement du service de défense sociale dans le cadre des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation ».

La table des matières à la suite de l'intitulé est à supprimer.

Préambule

Au premier visa, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Les actes sont indiqués au préambule dans l'ordre qu'ils occupent dans la hiérarchie des normes. Toutefois, les codes d'origine législative sont mentionnés en premier parmi les lois.

Article 6

Il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « la personne est écrouée ».

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, le terme « obligatoirement » est à supprimer comme étant superfétatoire. Cette observation vaut également pour les articles 35, phrase liminaire, et 116, paragraphe 2.

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « Le cas échéant ».

Article 20

Au paragraphe 3, première phrase, le Conseil d'État signale que le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque. Cette observation vaut également pour les articles 52, paragraphe 2, première phrase, et 57, paragraphe 1^{er}, première phrase.

Article 21

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « tel que prévu à l'article 29, paragraphe 2, lettre (a), de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire ».

Au paragraphe 3, première phrase, le terme « prévu » est à accorder au genre féminin.

Article 26

Il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « sur leur avoir ».

Article 27

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « L'autorisation prévue au paragraphes 1^{er} ».

Article 34

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « aux paragraphes 1^{er} et 2 » avec les lettres « er » en exposant.

Article 35

Au point 2°, il y a lieu d'écrire « loi précitée du 20 juillet 2018 ». Par ailleurs, il est signalé qu'aux énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point, et que le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire. Cette

observation vaut également pour les articles 37, paragraphe 1^{er}, 70, paragraphe 1^{er}, et 134.

Article 37

Au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer les termes « des points 1° à 4° », car superfétatoires.

Article 40

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « sous peine de retrait de l'agrément ». Par ailleurs, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Au paragraphe 3, lettre a), il faut écrire « ou au fonctionnement du centre ».

Article 41

À la première phrase, il faut écrire « de sa confession ».

Article 42

Le numéro de l'article sous examen est à faire suivre d'un point.

Article 46

Il y a lieu d'écrire « chef de l'État » et « toutes les instances nationales ».

Article 54

À la phrase liminaire, le terme « encore » peut être supprimé, car superfétatoire.

Article 65

Au paragraphe 1^{er}, le terme « visées » est à accorder au genre masculin pluriel.

Article 66

Au paragraphe 2, deuxième phrase, le Conseil d'État précise que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'une tournure telle que « qui précède » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Par ailleurs, il y a lieu de corriger une erreur de terminologie, en écrivant « Le montant de la prime d'encouragement visée au paragraphe 1^{er} est fixé [...] ». »

Article 69

Au paragraphe 2, le terme « suivis » est à accorder au genre féminin

pluriel.

Article 83

À la deuxième phrase, le terme respectivement est employé de manière incorrecte. Il y a lieu d'écrire « [...] est remis au détenu destinataire ou expédié par le centre [...] ».

Article 86

Au paragraphe 3, la formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 104, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, où il faut écrire « faire entrer [...] les objets, matières ou substances suivants : ».

Article 98

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État recommande d'écrire « À l'exception des personnes visées aux articles 24, paragraphe 1^{er}, et 37, paragraphe 4, de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire ». Par analogie, cette observation vaut également pour le paragraphe 3, première phrase.

Au paragraphe 3, première phrase, il y a lieu d'accorder le terme « autre » au pluriel.

Article 103

Étant donné qu'en l'espèce ne sont pas visées les termes génériques, il convient d'écrire le terme « centre » avec une lettre initiale majuscule.

Article 107

Il y a lieu d'accorder le terme « autorisé » au genre féminin.

Article 108

Au paragraphe 2, le point-virgule est à remplacer par un point et les termes « les échelles, échafaudages et les outils [...] pendant la nuit » sont à ériger en deuxième phrase.

Article 114

Au paragraphe 2, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « Lors des inspections visées au paragraphe 1^{er} ».

Article 125

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « Dans ce cas » et d'écrire « Caisse des ~~dépôts et~~ consignations ».

Article 127

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, il y a lieu d'accorder le terme « subis » au genre féminin pluriel.

Chapitre IX

L'intitulé du chapitre sous examen est à reformuler comme suit :
« Chapitre 9 – Dispositions abrogatoires et finales ».

Article 135 (selon le Conseil d'État)

Au vu de l'observation relative à l'intitulé du projet de règlement ci-dessus, le Conseil d'État demande d'introduire un intitulé de citation pour désigner le règlement en projet sous avis. À cet effet, un article 135 nouveau est à insérer à la fin du dispositif qui prendra la teneur suivante :

« **Art. 135.**

La référence au présent règlement se fait sous la forme suivante :
« règlement grand-ducal du [...] portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 16 mai 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz