

Projet de règlement grand-ducal

portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 7 avril 2022, 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.

L'avis commun de la Cour supérieure de justice, du Parquet général, des parquets de Diekirch et de Luxembourg et des tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg a été communiqué au Conseil d'État en date du 6 octobre 2022.

Les avis de la Chambre des salariés, du Service central d'assistance sociale, de la Commission consultative des droits de l'homme et de « Unicef Luxembourg » ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 4 mai 2022, 6 octobre 2022, 27 décembre 2022 et 1^{er} février 2023.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'organiser les régimes de détention pénale pour mineurs. Il repose, selon son préambule, d'une part, sur la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire ainsi que, d'autre part, sur la future loi portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs (doc. parl. n° 7991)¹. Il s'agit, selon les auteurs du projet de règlement grand-ducal, « de fixer les règles relatives au régime pénitentiaire du nouveau centre pénitentiaire pour mineurs », 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. ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État tient à signaler que le projet de loi portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs précité procède à des modifications substantielles, entre autres, de l'article 4 de la loi précitée du 20 juillet 2018, dont notamment la création juridique d'un centre pénitentiaire pour mineurs qui remplacera l'actuelle Unité de sécurité du

¹ Projet de loi portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne ; 3° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire.

centre socio-éducatif de l'État. Par conséquent, les auteurs devront veiller à ce que le règlement grand-ducal en projet sous avis, qui traite précisément du centre pénitentiaire pour mineurs, n'entre pas en vigueur avant les modifications précitées.

Les auteurs précisent que le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à exécuter certaines des dispositions légales prévues par la loi précitée de 2018 ainsi que des modalités d'application des articles 669 à 703 du Code de procédure pénale. En outre, selon les auteurs, le projet « s'inscrit dans le prolongement des nouvelles mesures prévues dans le projet de loi portant introduction d'un droit pénal pour mineurs. »

Par ailleurs, toujours selon les auteurs, le projet de règlement grand-ducal sous examen est destiné à la mise en conformité du régime pénitentiaire pour mineurs au Luxembourg avec les règles internationales, dont notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989.

Finalement, le Conseil d'État constate que le règlement grand-ducal en projet sous examen reprend littéralement la grande majorité des dispositions du projet de règlement grand-ducal n° 60.528 portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires. Pour cette raison, en ce qui concerne les dispositions reprises, le Conseil d'État renvoie à son avis n° 60.528 émis en date de ce jour. Il se limitera, dans le présent avis, aux seules particularités se présentant dans le contexte précis du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Examen des articles

Article 1^{er}

À la deuxième phrase, le Conseil d'État constate que les auteurs emploient la notion de « détenu » au lieu de celle de « personne », notion employée à l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal n° 60.528. Il s'interroge sur la raison pour laquelle les auteurs n'ont pas repris textuellement le libellé du projet de règlement grand-ducal n° 60.528 et recommande, en l'absence d'une justification pour cette distinction, d'aligner la terminologie employée. Dans ce contexte, le Conseil d'État estime que le terme « détenu » ne s'applique qu'aux personnes ayant déjà été admises, de sorte qu'il recommande d'opter pour les termes « aucune personne ».

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le Conseil d'État constate que la dernière partie de phrase du paragraphe 1^{er}, de même que la troisième phrase du paragraphe 3, constituent des ajouts par rapport au projet de règlement grand-ducal n° 60.528. Il ne saisit toutefois pas, dans le contexte des mineurs, les raisons de ces ajouts dont notamment le renvoi au règlement intérieur qui n'est pas prévu à l'article 3 du règlement grand-ducal en projet précité. En l'absence d'une justification

pour ces distinctions, le Conseil d'État recommande d'aligner les dispositions respectives.

Articles 4 à 6

Sans observation.

Article 7

Au paragraphe 4, le terme « notamment » est à omettre, car sans valeur normative supplémentaire.

Au paragraphe 5, le Conseil d'État estime que le point 3° est superfétatoire au regard de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, qui s'applique de toute manière.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate que, par rapport au projet de règlement grand-ducal n° 60.528, les auteurs ont fait abstraction des termes « les détenus qui ne sont condamnés qu'à une peine de police ».

Article 10

Sans observation.

Article 11

Les paragraphes 3 à 5 constituent des nouveautés par rapport au projet de règlement grand-ducal n° 60.528.

Au paragraphe 4, point 2°, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles une telle disposition ne serait pas également prévue pour les majeurs.

Au paragraphe 4, point 3°, les termes « en cas de besoin » sont à supprimer, car superfétatoires.

Au paragraphe 4, point 4°, le Conseil d'État souligne que l'aide financière n'est pas prévue par les lois servant de base légale au règlement grand-ducal en projet sous avis, de sorte que la disposition sous examen dépasse le cadre de la loi et risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. À titre subsidiaire, il relève que l'aide financière touche les articles 99 et 103 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 »². Les éléments essentiels encadrant l'aide financière doivent dès lors être prévus au niveau de la loi.

Articles 12 à 19

Sans observation.

Article 20

Le Conseil d'État constate des divergences de terminologie par rapport au projet de règlement grand-ducal n° 60.528. Il renvoie à son avis y relatif, émis en date de ce jour.

Articles 21 à 37

Sans observation.

Article 38

Le Conseil d'État constate que, comparée à l'article 38 du projet de règlement grand-ducal n° 60.528, d'une part, la disposition sous examen est formulée de manière beaucoup plus précise, et que, d'autre part, les mineurs ont droit à deux heures à l'air libre, alors que les majeurs n'en ont droit qu'à une seule.

Article 39

Le Conseil d'État constate que la terminologie employée à l'article sous examen diffère de celle de l'article 39 du projet de règlement grand-ducal n° 60.528. Il renvoie à son avis y relatif, émis en date de ce jour.

Articles 40 à 44

Sans observation.

Articles 45

Au paragraphe 2, le Conseil d'État constate que les auteurs n'ont pas repris les termes « ou réclamations manifestement abusives ou infondées ou ».

Articles 46 à 53

Sans observation.

Article 54

Au point 3, le Conseil d'État constate qu'est prévue une interdiction de refuser la scolarité jusqu'à l'âge de dix-huit ans. Or, la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ne prévoit pas de scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de dix-huit ans, de sorte que la disposition sous examen est contraire à la loi précitée du 6 février 2009. Elle risque, par conséquent, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

² Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

Articles 55 à 60

Sans observation.

Article 61

Au paragraphe 1^{er}, il est prévu que chaque condamné, sous réserve d'avoir atteint l'âge de dix-huit ans, a droit au travail à moins d'en être privé par sanction disciplinaire. Le Conseil d'État se doit de renvoyer à son observation relative à l'article 54 dans le contexte de l'obligation scolaire et demande de reformuler le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Chaque condamné, sous réserve de ne pas être soumis à l'obligation scolaire, a droit au travail [...] ».

Article 62

Le Conseil d'État, en considération de ses observations formulées à l'endroit des articles 54 et 61, demande d'écrire que « [l]es prévenus peuvent être admis au travail s'ils ne sont pas soumis à l'obligation scolaire et en font la demande [...] ».

Article 63

Sans observation.

Article 64

Au paragraphe 1^{er}, en renvoyant à ses observations ci-dessus, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « ayant atteint l'âge de dix-huit ans » par les termes « non soumis à l'obligation scolaire ».

Article 65

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 3 constitue une disposition spécifique dans le contexte des mineurs, qui ne soulève toutefois pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 66

Au paragraphe 1^{er}, en renvoyant également à ses observations ci-dessus, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « qui ont atteint l'âge de dix-huit ans » par les termes « non soumis à l'obligation scolaire ».

Articles 67 et 68

Sans observation.

Article 69

Au paragraphe 1^{er}, en renvoyant encore à ses observations ci-dessus, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « n'ayant pas atteint l'âge de dix-huit ans » par les termes « soumis à l'obligation scolaire ».

Au paragraphe 3, le Conseil d'État estime que la seconde phrase est superfétatoire au regard des lois scolaires, qui sont de toute manière d'application.

De manière plus générale, le Conseil d'État donne encore à considérer que le projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles³ procédera à certaines modifications, entre autres, de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État, de sorte que certaines références dans le contexte de la disposition sous examen sont susceptibles de devoir être adaptées lors de l'entrée en vigueur de la loi en projet précitée.

Articles 70 à 115

Sans observation.

Article 116

Le Conseil d'État constate que, par rapport au projet de règlement grand-ducal n° 60.528, le paragraphe 1^{er} constitue une nouveauté. Il ne saisit toutefois pas les raisons pour lesquelles ce paragraphe ne figure pas également à l'article 116 du règlement grand-ducal en projet précité et recommande d'aligner les libellés concernés. Le Conseil d'État renvoie à son avis n° 60.528 émis en date de ce jour.

Articles 117 à 132

Sans observation.

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.

³ Projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 4. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 5. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 6. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 7. de la loi du 1^{er} août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (doc. parl. n° 7994).

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 », « Centre pénitentiaire pour mineurs », « 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.

Préambule

Aux premier et deuxième visas, 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.

Au premier visa, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Article 6

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

Article 7

Au paragraphe 4, point 4°, le terme « et » *in fine* est à omettre, car superfétatoire.

Toujours au paragraphe 4, un point 5° fait défaut de sorte que la numérotation des points est à revoir.

Au paragraphe 5, point 3°, lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 2 » et non pas au paragraphe « (2) ». Par ailleurs, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale ».

Article 10

À l'alinéa 2, point 1°, la virgule avant les termes « de la date » est à supprimer.

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 3.

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

Au paragraphe 4, le deuxième point 2° est à reprendre en tant que point 3° et les points suivants sont à renuméroter en conséquence.

Au paragraphe 4, point 3°, le terme « et » *in fine* est à omettre, car superfétatoire.

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, alinéa 1^{er}, 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 34

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

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°, ...

Article 42

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

Article 52

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

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 5, le terme « suivis » est à accorder au genre féminin pluriel.

Article 70

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu de viser le « ministre ayant l'Éducation nationale, l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions » au lieu de viser le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. À titre subsidiaire, il est renvoyé à l'observation générale ci-avant, pour écrire « Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse ».

Au paragraphe 3, alinéa 3, première phrase, il y a lieu d'insérer un point final après les termes « et de la jeunesse ».

Au paragraphe 3, alinéa 3, deuxième phrase, il faut écrire correctement « pour mineurs ».

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 pénitentiaire pour mineurs. »

Article 85

Aux paragraphes 2 et 4, il faut écrire « procurateur général d'État » avec une lettre « p » initiale minuscule.

Article 87

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 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 est suggéré 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 126

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

Chapitre VIII

L'intitulé du chapitre sous examen est à reformuler comme suit :
« Chapitre 8 – Dispositions finales ».

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