



**Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Avis sur (1) le projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires et (2) le projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs

Résumé

La CCDH a été saisie du projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires (PRGD pour adultes) et du projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs (PRGD pour mineurs), qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de la protection de la jeunesse. À la lecture des deux PRGD, nul ne peut ignorer l'absence d'évolution remarquable en ce qui concerne l'organisation des centres pénitentiaires, malgré le fait que le PRGD pour adultes remplace un règlement grand-ducal datant de 1989. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de rappeler que les personnes condamnées sont celles ayant fait l'objet d'une condamnation définitive, les personnes prévenues celles n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation définitive et les personnes détenues incluant toutes les personnes privées de liberté, sans distinction de statut.

I. Considérations générales

Tout d'abord, la CCDH s'inquiète de **l'absence de prisme humaniste** adopté pour concevoir l'organisation des centres pénitentiaires et les droits des personnes privées de liberté et le manque de prise au sérieux de l'évolution des droits humains dans ce domaine. D'une manière générale, elle regrette l'absence de concertation avec la société civile dans le cadre de l'élaboration des PRGD, ainsi que les lacunes en ce qui concerne la terminologie neutre et inclusive dans le texte.

Un des aspects de la prise en charge et de l'encadrement des personnes détenues est lié au rôle que jouent les agents pénitentiaires, ainsi que la **formation qui est dispensée à l'ensemble du personnel pénitentiaire**. Cette dernière se doit d'être holistique et intersectionnelle et inclure notamment une formation de sensibilisation au genre, au handicap, et à l'interculturalité, et ce afin de permettre d'adopter une attitude globale engagée et inconditionnelle contre toute forme de discrimination.

En troisième lieu, il convient d'aborder la question de la **réinsertion des personnes détenues**, permettant une responsabilisation et une autonomisation tout en contribuant à minimiser le risque de récidive. Cette question aurait pu être davantage développée dans le PRGD, notamment en définissant plus précisément le cadre du plan volontaire d'insertion

et en couvrant des domaines aussi larges que possible, notamment la gestion de l'argent, les démarches administratives, l'accès aux soins, l'accès au logement, l'accès à une formation informatique, la reconstruction des liens sociaux et familiaux, etc. D'ailleurs, la mise en place du plan volontaire d'insertion devrait avoir lieu le plus tôt possible, et non uniquement après une condamnation définitive, surtout en ce qui concerne les mineurs. Un accompagnement post-carcéral à titre volontaire se doit également d'être offert aux personnes souhaitant en bénéficier.

Dans ce contexte, **la CCDH déplore que le PRGD fasse référence à la réclusion volontaire**, qui correspond, malgré le caractère volontaire, à une privation de liberté, faute de solutions en termes de logement. Cette solution doit être remplacée par des moyens alternatifs permettant également une transition vers la réinsertion sociale, mais qui se déroule en dehors des murs d'une prison. Elle exhorte le gouvernement à faire avancer les travaux relatifs au projet pilote en lien avec le logement le plus rapidement possible et à inclure toutes les personnes, notamment les personnes sans abri ou les personnes en situation irrégulière.

II. Les droits humains dans les prisons pour adultes

D'une manière générale, il est indispensable de **prêter une attention accrue aux conditions d'admission et de détention** qui doivent correspondre au mieux aux exigences en matière de droits humains. En effet, il convient de rappeler qu'à part le droit à la liberté, les personnes détenues conservent tous leurs autres droits qui n'ont pas été limités, et que la privation de liberté place la personne détenue dans une situation de grande vulnérabilité.

Dans ce contexte de l'admission, la CCDH incite le gouvernement et le parlement à prévoir la **possibilité pour toute personne condamnée d'informer une personne de son choix immédiatement**, sauf circonstances exceptionnelles, dans lequel cas cela devra être garanti sous 24h. Pour les personnes prévenues, cela devrait également être permis en principe sans délai, et l'exception devrait être strictement limitée aux situations dans lesquelles le juge compétent s'y oppose par une décision contraire, écrite et motivée et pour une durée déterminée. En outre, elle demande également à ce que la personne détenue soit **informée de ses droits et obligations** par écrit et à l'oral dès l'admission, et non uniquement dans les deux jours de son admission. Les informations se devront d'être transmises dans une langue et d'une manière que la personne comprend, tout en tenant compte de sa situation personnelle, notamment en termes d'interculturalité, d'âge ou de handicap.

Le principe de non-discrimination, établi de longue date tant au niveau international que national, est une condition du respect des droits humains, notamment de ceux des personnes incarcérées. La mise en œuvre de ce principe requiert l'adoption de mesures ayant pour but de protéger et promouvoir les droits des détenus, avec une prise en compte, entre autres, du genre, de l'orientation sexuelle, de l'âge, des origines, des convictions philosophiques ou religieuses ou encore du handicap.

En ce qui concerne **la situation des femmes en prison**, la CCDH regrette que les règles spécifiques existant actuellement n'ont pas été incluses dans le présent PRGD. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à prévoir explicitement des garanties en ce qui concerne la grossesse et les conditions d'accouchement, notamment relatives aux soins pré- et post-nataux, aux conditions sanitaires et psychologiques prénatales, ou encore aux droits des parents et de l'enfant lors de l'accouchement, afin de créer des conditions propices au bon développement physique et psychologique de l'enfant. En cas de séjour d'un enfant en bas âge auprès de son parent incarcéré, décision qui doit être prise en se focalisant sur l'intérêt supérieur de l'enfant, les conditions de séjour de l'enfant doivent également trouver une

place dans le PRGD, notamment en ce qui concerne les cellules, la sécurité, les soins de santé ou les relations sociales.

En outre, il convient de veiller à ce que **le nombre peu important de femmes dans le milieu carcéral ne conduise pas à des discriminations**. Cela concerne notamment le principe de séparation entre prévenues et condamnées. La CCDH se pose la question de savoir pourquoi une approche, mettant de côté toute possibilité de séjour au sein du Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff notamment en cas de présence de plusieurs femmes prévenues, a été adoptée. Le principe de non-discrimination doit également couvrir l'accès au travail ou à la formation et l'offre d'activités, pour lesquels il est indispensable de prévoir une offre vaste, diversifiée, non-stéréotypée, avec une mise en place d'une certaine mixité entre toutes les personnes détenues.

La CCDH invite le gouvernement et le parlement à également prendre en compte les **besoins spécifiques des personnes LGBTIQA+**, en prévoyant des garanties telles que la participation de la personne concernée dans la décision d'affectation à une section de la prison ou la possibilité pour les personnes de choisir le sexe des agents procédant aux fouilles intégrales. D'une manière plus générale, la CCDH souligne l'importance des formations plus poussées sur la question du genre, tant à destination des personnes détenues que du personnel pénitentiaire, et le rôle important du législateur, pour pouvoir lutter avec fermeté contre toute forme de discrimination basée sur l'identité de genre, l'orientation sexuelle ou l'intersexuation et faire ainsi évoluer les mentalités et les pratiques.

Une des grandes difficultés que peuvent rencontrer les personnes de nationalité étrangère ou toute autre personne ne parlant pas les langues usuelles du pays, est **l'accès à l'information, qui dépend dans un tel cas de l'accès à l'interprétariat**. La CCDH regrette les conditions assez strictes et le seuil élevé prévus pour avoir accès à l'interprétariat, limité aux cas de « *nécessité absolue* ». Elle souligne l'importance de la compréhension de la personne détenue en ce qui concerne les informations reçues, surtout à tous les moments cruciaux pouvant avoir un impact important sur la personne, tels que la procédure disciplinaire, les consultations médicales, l'information relative aux droits et obligations, l'information donnée lors de la fouille, les entretiens, etc. Elle appelle également à porter une attention particulière aux traductions assurées par une personne codétenue, afin de garantir le respect de la vie privée de la personne concernée et d'éviter tout risque de prise d'influence entre personnes codétenues ou de traduction faussée.

De plus, il convient de souligner que **l'incarcération en elle-même ne doit en aucun cas représenter un obstacle quelconque pour l'accès aux droits** des personnes étrangères. Ainsi, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à prévoir un accompagnement administratif systématique et continu pour toutes les personnes au cours de leur incarcération. Dans ce contexte, elle s'inquiète de la pratique qui semble courante de placer certaines personnes détenues sans titre de séjour valable au Centre de rétention dès leur sortie du Centre pénitentiaire et exhorte le gouvernement à prévoir tout au moins une information en amont.

Une attention particulière devra être accordée à la situation et aux besoins des **personnes en situation de handicap**, en prévoyant des formations, des conditions d'hébergement et services accessibles, un accès adapté aux soins et au travail, etc. Cette attention particulière et adaptée à leurs besoins devra également être offerte aux **personnes détenues âgées** et aux **personnes souffrant de maladies mentales ou de maladies chroniques**, notamment par l'amélioration de la prise en charge psychologique et psychiatrique.

Le Luxembourg est tristement connu pour le nombre impressionnant de personnes détenues au titre de la **détention préventive**, c'est-à-dire la privation de liberté provisoire avant le jugement, se situant bien au-delà de la moyenne européenne. La CCDH rappelle que la détention préventive doit être l'exception et non la règle, après évaluation de la possibilité de prononcer des mesures de substitution. Ceci est également valable pour les personnes n'ayant pas leur résidence légale au Luxembourg. Dans ce contexte, la CCDH s'inquiète de l'existence d'une présomption de risque de fuite lorsque la personne n'a pas sa résidence légale au Luxembourg, permettant au juge d'instruction de placer la personne en détention provisoire en respectant des conditions moindres que celles qui s'appliquent aux personnes y ayant leur résidence légale. Une fois décidée, la détention préventive doit respecter certaines règles que la CCDH invite le législateur à inclure dans le PRGD. Cela concerne notamment les chambres individuelles, mais aussi la séparation avec les personnes condamnées où l'exception devrait être conditionnée au consentement libre, mais également écrit de la personne prévenue. Le droit au travail des personnes prévenues étant facultatif, la CCDH se questionne par rapport à l'opportunité de prévoir des sanctions disciplinaires en cas de non-exécution du travail et invite le gouvernement à prévoir plutôt des règles se rapprochant du Code du travail, afin de prévoir des possibilités flexibles de choix du poste de travail, de changement de poste, ou de fin de la relation de travail.

En ce qui concerne **l'accès aux soins et le droit à la santé**, la CCDH invite le gouvernement à mener des réflexions pour que les personnes détenues puissent être affiliées à la sécurité sociale dès leur admission, tout au moins celles exerçant un travail, et pendant une période transitoire à la fin de leur détention, afin de garantir une continuité des soins. Dans le cadre de l'accès aux soins, elle invite le législateur à prévoir explicitement un examen médical d'admission sans délai, au moins par les infirmiers, sauf circonstances exceptionnelles dans lequel cas cela pourrait se faire sous 24h. A la sortie de prison, des garanties supplémentaires sont nécessaires, notamment en détaillant le contenu de la lettre médicale de sortie, en prévoyant un plan holistique de sortie incluant une prise en charge financière des soins pendant une période définie, la remise de médicaments pendant une durée suffisamment longue, ou encore une solution adéquate d'adresse de correspondance pour continuer à recevoir du courrier en lien avec les soins de santé.

Dans le cadre du **droit au respect de la vie privée** des personnes détenues, et plus particulièrement de leur droit de maintenir des relations sociales aussi normales que possible, la CCDH incite le gouvernement à prévoir un minimum d'intimité pour les visites sous surveillance et à faire avancer les travaux pour que les locaux permettant les visites sans surveillance soient adaptés aux familles, aux enfants et aux visites intimes. De surplus, elle exhorte le gouvernement à tout mettre en œuvre pour permettre la continuité des liens familiaux et sociaux en augmentant la limite d'heures de visite par mois, fixée actuellement à 8 heures par mois, et en élargissant la liste des visiteurs pouvant bénéficier des visites sans surveillance. Enfin, l'accès au téléphone ne saurait en aucun cas être considéré comme un avantage pouvant être retiré en tant que sanction disciplinaire, celle-ci ne pouvant pas consister en une interdiction de contact avec les proches.

La CCDH regrette le caractère peu participatif, dans le cadre du **droit au travail**, de l'assignation d'un travail à une personne et se questionne par rapport à l'utilité du retrait de la possibilité de travailler en tant que sanction disciplinaire pour un acte non lié au travail, le but du travail étant d'œuvrer en faveur d'une meilleure réinsertion future. Quant aux conditions de travail, qui se doivent d'être dignes, il est essentiel de prévoir une rémunération équitable permettant aux personnes de faire face à leurs diverses dépenses et d'indemniser les victimes éventuelles, ainsi que le bénéfice de divers droits sociaux, afin d'éviter que les personnes détenues tombent dans une situation de précarité financière à leur sortie de prison et d'augmenter les chances d'une réinsertion réussie.

Le **cadre légal des fouilles des personnes détenues et des visiteurs** nécessite des règles strictes, ainsi qu'une prise en compte accrue des droits humains, afin de répondre aux critères de proportionnalité et de nécessité et de ne pas mener à un traitement inhumain ou dégradant. Pour ce faire, la CCDH invite le législateur à prévoir des garanties supplémentaires, telles que l'information relative aux motifs et au déroulement de la fouille, la possibilité d'introduire un recours pour toute personne s'estimant lésée par une fouille, ou encore la référence au maximum d'agents pouvant être présents lors de la fouille. Une réflexion pourrait également être menée pour trouver des alternatives aux fouilles « traditionnelles ».

En outre, la CCDH déplore le manque de garanties présentes dans le PRGD et le langage « répressif » adopté dans le cadre de la **procédure disciplinaire**. Elle demande à ce qu'un règlement intérieur public soit prévu, qui donne des précisions complémentaires par rapport à la loi. Il serait également essentiel de mettre en place une échelle des sanctions déterminant la sanction applicable à un acte déterminé ou en cas de récidive par exemple, tout en limitant le nombre de sanctions pouvant être prononcées, la loi prévoyant actuellement la possibilité de cumul des sanctions sans détermination d'une certaine limite. Cela est nécessaire pour répondre au principe essentiel de légalité et de prévisibilité des peines. La commission de discipline devrait être composée d'une équipe pluridisciplinaire, et non uniquement du directeur en tant que seul titulaire du pouvoir disciplinaire. Enfin, la CCDH regrette que les recours contre les décisions disciplinaires n'aient pas d'effet suspensif et demande à ce que des délais de recours courts soient prévus pour éviter que la personne détenue exécute une sanction disciplinaire qui serait annulée par la suite.

Afin de respecter le principe de bonne administration, il est crucial de prévoir dans la loi que toutes les décisions relatives aux **requêtes et réclamations des personnes détenues** soient prises dans les meilleurs délais et en étant motivées, et de supprimer l'exception en ce qui concerne les requêtes qui seraient manifestement abusives ou infondées ou qui auraient déjà fait l'objet d'une décision antérieure. En outre, les décisions se doivent d'indiquer les voies et les délais de recours.

III. Les droits de l'enfant dans la prison pour mineurs

Dans le cadre de la réforme de la protection de la jeunesse, il a été décidé de rattacher administrativement le nouveau centre pénitentiaire pour mineurs à l'administration pénitentiaire, et non plus au Centre socio-éducation de l'État. Il est toutefois à noter que le règlement grand-ducal relatif au centre pénitentiaire pour mineurs comporte de très fortes similarités avec celui pour adultes, correspondant quasiment à un « copier-coller », tout en incluant quelques garanties supplémentaires. La CCDH salue la réforme entamée ainsi que l'ajout de certaines **garanties supplémentaires en faveur des personnes mineures**, mais regrette que le changement de paradigme annoncé dans le cadre de la réforme de la protection de la jeunesse n'ait pas mené à une réflexion plus approfondie en ce qui concerne l'organisation de la prison pour mineurs, afin de réellement prendre en considération les besoins spécifiques des enfants en situation d'incarcération, ainsi que leurs droits et leur intérêt supérieur. En effet, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'enfants au sens de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, et que l'incarcération devrait alors toujours être une mesure de dernier ressort, au vu de son impact défavorable sur le développement des jeunes.

Dans une optique de prévention et de respect accru des droits de l'enfant, une garantie primordiale est le respect du principe de **séparation entre personnes adultes et enfants**. La CCDH salue la décision, après des années de recommandations et revendications dans ce sens, de ne plus incarcérer les enfants au sein des centres pénitentiaires pour adultes,

mais regrette fortement de lire que pour la durée des travaux dans le centre pénitentiaire pour mineurs, les jeunes seront placés au Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff. Elle demande au gouvernement de mener une réflexion approfondie pour trouver une alternative à l'incarcération dans une prison pour adultes.

Toutefois, elle plaide pour une prise en considération de la possibilité pour les personnes mineures incarcérées de continuer à purger leur peine dans la prison pour mineurs jusqu'à leurs 21 ans ou tout au moins de prévoir une période de transition, afin de permettre une continuité de la prise en charge éducative et sociale de ces jeunes.

Quant à la **séparation entre personnes mineures prévenues et condamnées**, la CCDH demande à ce que la non-séparation soit soumise au consentement exprès et écrit du mineur en plus de la condition selon laquelle cela doit correspondre à son intérêt supérieur.

En outre, la CCDH regrette que l'attention en ce qui concerne le **placement en cellule individuelle pour raisons disciplinaires** n'ait pas été placée sur des mesures ou des sanctions alternatives à l'isolement au lieu de prévoir simplement une réduction de durée. Dans ce contexte, elle ne saurait que répéter sa position constante selon laquelle il devrait s'agir d'une mesure de dernier ressort, à laquelle le centre pénitentiaire devrait avoir recours avec parcimonie, voire pas du tout en la remplaçant par des mesures éducatives davantage adaptées. Cette dernière solution est préconisée par de nombreuses règles internationales et était jusqu'à présent appliquée aux mineurs incarcérés dans une prison pour adultes.

La CCDH prend note du fait que le législateur souhaite **mettre l'accent sur l'éducation en restreignant l'accès au travail** aux jeunes ayant atteint l'âge de 18 ans, mais demande à ce que les conditions soient adaptées à celles présentes en dehors de la prison. Ainsi, en attendant l'adoption éventuelle du projet de loi fixant l'âge de l'obligation scolaire à 18 ans, elle invite le gouvernement à prévoir la possibilité pour les personnes détenues mineures de travailler ou de suivre des formations professionnelles.

Au vu du droit du mineur de maintenir des **liens familiaux et sociaux** réguliers et significatifs avec ses parents, sa famille, ses amis et toute autre personne, la CCDH recommande au législateur de prévoir dans la législation le fait que le nombre d'heures de visites au centre pénitentiaire pour mineurs est en principe illimité.

En dernier lieu, la CCDH invite le législateur à prévoir des garanties supplémentaires en ce qui concerne **l'organisation des fouilles sur les personnes détenues mineures**, un mauvais traitement pouvant avoir un impact, notamment psychologique, plus important sur un mineur que sur un majeur dans la même situation. Cela concerne notamment la stricte nécessité et proportionnalité des fouilles, auxquelles il ne pourrait être recouru qu'en cas d'indisponibilité d'autres moyens moins invasifs, la nécessité que la fouille soit ordonnée par un tribunal pour mineurs ou encore le droit d'être accompagné par une personne de confiance. Quant aux personnes mineures visitant une personne détenue, bien que les fouilles intimes et intégrales ne seraient pas pratiquées sur eux, une inclusion textuelle aurait été préférable.

En guise de conclusion, il convient de revenir sur les mots de Nelson Rolihlahla Mandela, selon lequel « *personne ne peut prétendre connaître vraiment une nation, à moins d'avoir vu l'intérieur de ses prisons. Une nation ne doit pas être jugée selon la manière dont elle traite ses citoyens les plus éminents, mais ses citoyens les plus faibles* ». Bien que de nombreux aspects des deux projets de règlements grand-ducaux soient en accord avec le droit international des droits de l'Homme, l'évolution engendrée ne va pas aussi loin que ce qui aurait été souhaitable pour réellement accorder une place importante, tel qu'il se doit, au respect des droits humains des personnes privées de liberté.