

AVIS

relatif à

L'amendement n°3 (n°2 pour le CE)
concernant le projet de loi n° 7869

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Entrée: 20 NOV. 2025

DPP-002

portant modification de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de
l'administration pénitentiaire

Vu le projet de loi, doc. parl. 7869/6 du 12 novembre 2024 ;

Vu l'avis du Conseil des Cultes Conventionnés du 10 mai 2023 ;

Vu l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 4 avril 2025 (N° CE 60.728 / doc. parl. 7869/10) ;

Vu le procès-verbal de réunion de la Commission de la Justice du 17 juillet 2025.

2. C'est avec grand intérêt que les soussignés ont étudié les développements exhaustifs du Conseil d'Etat sur la liberté de religion en général (*cf.* Doc. parl. 7869/10 du 4 avril 2025, p. 2-5). S'ils partagent ces développements dans leur globalité, ils estiment toutefois qu'il n'est pas inutile de souligner que la *conclusion* desdits développements (*ibidem* p.3 al.4), en parlant de « *juste équilibre* », risque d'être mal comprise. L'équilibre en question – en tant qu'il peut exprimer des *limitations* – doit en effet toujours se mouvoir dans ce qui est « *nécessaire* », comme relevé par le Conseil d'Etat à la page 3 al.2 de son avis complémentaire avec référence à l'arrêt *S.A.S. c. France*, [GC] n° 43835/11, § 129.

- I -

Concernant l'art. 1bis, al.1 [Liberté de religion]

3. Si dans nos avis antérieurs, nous avons pu nous réjouir de l'insertion d'un amendement faisant référence à la liberté de religion, ce qui a rejoint les préoccupations du Conseil des Cultes Conventionnés, c'est avec une surprise d'autant plus grande, si ce n'est consternation, que nous avons dû constater la radiation pure et simple par la Commission de la Justice de l'entièreté de l'alinéa 1^{er} de l'article 10 du projet de loi, éliminant de fait toute référence aux Droits de l'Homme (1^{er} volet) et aux limites de la liberté de religion des détenus (2^{ème} volet).

Même si, bien sûr, nous n'avons pas perdu de vue que le commentaire prend soin de souligner qu'au final, cela ne changerait rien à la situation en Droit.

a.) Référence légale à la liberté de religion (1^{ère} phrase) :

4. Dans son avis du 4 avril 2025, le Conseil d'Etat préconise d'enlever la première phrase de l'art. 1bis du fait qu'elle ne fait que reprendre une disposition de la Constitution. Si nous pouvons comprendre la logique de ce raisonnement, nous avions espéré que, dans la présente affaire, les arguments que nous avions présentés pour une approche différente seraient convaincants.

En effet, au cours des démarches effectuées notamment auprès de l'administration pénitentiaire pendant des années, *post* et même *ante*-Covid, nous avons malheureusement dû constater que l'ancrage de l'aumônerie dans les Droits de l'Homme était loin d'être toujours présente à l'esprit de toutes les personnes. Sans vouloir émettre de critiques, tout le monde n'est pas juriste et des priorités autres sont souvent considérées comme plus importantes, ce d'autant plus que de nos jours, la religion a perdu beaucoup de son importance dans la société, de sorte que **les implications juridiques de la liberté fondamentale pouvaient être souvent méconnues.**

Pour aller plus loin... : Le procès-verbal de la Commission de la Justice contient le passage suivant : « Quant à la mise en place d'un cadre légal applicable aux ministres du culte et des conseillers moraux, il convient de rappeler que la séparation des Eglises et de l'Etat rend difficile, voire impossible, un service étatique qui organiserait le fonctionnement des aumôneries et services religieux dans le milieu carcéral » (p. 49/58 al.4). Or, si l'idée de ce passage est que l'Etat ne peut imposer une certaine organisation aux Cultes, cela est certainement vrai. Mais il reste tout aussi vrai que la réalité de cette possibilité d'exercer sa religion en milieu carcéral reste une obligation légale de l'Etat en toute première ligne.

Le seul fait d'avoir dû faire appel à la Ministre de l'époque, Mme Sam Tanson, et d'avoir dû entreprendre toutes ces démarches en constitue une parfaite illustration. C'est pourquoi, nous avions espéré que ce serait une raison suffisante en soi pour prouver la pertinence de notre argument.

Le même constat s'impose d'ailleurs – malheureusement – dans d'autres domaines également, comme p.ex. en ce qui concerne l'aumônerie de santé dans certains hôpitaux. Ce qui, à notre avis, renforce la pertinence de notre argument.

5. Nous restons dès lors convaincus de l'utilité juridique d'une énonciation légale de la liberté fondamentale, quelle que soit par ailleurs sa forme. En effet, elle confère non seulement un ancrage juridique *explicite* d'un principe *implicite* dans la loi, ce qui est toujours souhaitable d'un point de vue de la sécurité juridique,

mais contribuera également à une visibilité accrue de ce principe, ainsi que des Droits de l'Homme en général, ce qui constitue également une bonne chose.

Subsidiairement, concernant la place de l'alinéa 1^{er} de l'article 1bis, nous n'avons pas de problème avec la proposition du Conseil d'Etat de l'insérer sous les « droits des détenus ». Ceci étant dit, comment cependant ne pas noter l'incohérence entre d'un côté la réponse du représentant du Ministère de la Justice soulignant notamment l'*importance* du dit article (« ...ce volet ayant trait à la liberté confessionnelle constitue un élément important justifiant ainsi son emplacement au début du projet de loi... ») et d'autre part, le fait de supprimer cette même référence sans autre forme ?

b.) Les limites imposées par la sécurité (2^{ème} phrase) :

6. Les soussignés voudraient rappeler les pts. 5 et 6 de l'avis antérieur du Conseil des Cultes Conventionnés du 10 mai 2023 :

« Deux remarques sont à faire quant aux limites de cette liberté.

Les limites en question ont trait à la « sécurité et au bon ordre » de l'établissement pénitentiaire. Tout en comprenant la nécessité de cette limitation, par ailleurs dans la droite ligne de l'article 9 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, le Conseil des Cultes Conventionnés se pose cependant la question de l'autorité qui peut décider une telle limitation dans les cas concrets (le Directeur du Centre pénitentiaire respectif ou l'Administration Pénitentiaire ?) et surtout, des critères concrets à respecter (motivation de la décision...). En effet, il estime que des problèmes pourraient survenir dans l'hypothèse où une décision se bornerait à indiquer forfaitairement la raison sécuritaire ou de bon ordre sans indiquer en quoi ces conditions seraient affectées concrètement. Un flou quant à l'autorité décisionnaire ne ferait alors que renforcer le problème, risquant même, si une telle approche devait devenir la norme, de diminuer sérieusement l'exercice de la liberté d'opinion, de conscience et de religion par les détenus dans la vie carcérale quotidienne.

6. *Le Conseil des Cultes Conventionnés se félicite cependant de la formulation « sans autres limites que celles imposées par... », qui ne laisse aucun doute quant à l'interprétation restrictive qui doit être faite de ces limites. Dans la lecture du Conseil des Cultes Conventionnés, le texte fait ainsi comprendre qu'une limitation de la liberté de culte ne*

serait légale que dans les cas où la sécurité et le bon ordre ne pourraient pas être assurés par d'autres moyens. »

7. Selon nous, ces considérations se trouvent corroborées par l'avis complémentaire du Conseil d'Etat qui souligne que les limites « sécuritaires » sont à considérer comme des limites *juridiques* relevant de la compétence réservée au législateur et devraient donc avoir leur place dans la loi plutôt que dans le règlement grand-ducal.

D'où l'opposition formelle du Conseil d'Etat au motif qu'il est *nécessaire d'étoffer l'ancrage légal dans la loi elle-même* pour *délimiter le cadre* dans lequel le règlement grand-ducal précisera les mesures d'exécution (*cf. p.4 al.3*) et ce, bien davantage que ce qui a été le cas sous l'emprise de la législation précédente :

*« [le] Conseil d'Etat (...) souligne la nécessité de préciser davantage la protection contre les restrictions disproportionnées. [Il] renvoie à la législation française en la matière et estime que cette législation étrangère pourrait servir de source d'inspiration pour le législateur luxembourgeois ». (Procès-verbal de la réunion du 17 juillet 2025 de la Commission de la Justice, p. 38/58, al.3 *in fine – nous soulignons*)*

Il appert donc que le Conseil d'Etat poursuit 2 objectifs : le premier, juridique, de veiller à la garantie constitutionnelle des libertés ; et le deuxième, légistique, de réclamer une disposition-cadre plus précise. Le tout afin de mettre en place une protection contre les restrictions disproportionnées.

8. Pour éviter l'opposition formelle, la Commission de la Justice a, dans la foulée de la suppression de la 1^{ère} phrase, enlevé également la 2^{ème} phrase. Mais cela n'est pas sans conséquences –

Quelle situation cela engendre-t-il ? La question mérite d'être posée, car 2 hypothèses subsistent théoriquement :

a.) soit, la liberté d'exercer son culte apparaît comme « absolue » (la 1^{ère} phrase enlevée subsiste normativement dans la Constitution, mais la deuxième est biffée...) – ce n'est guère concevable ni en fait (vu les spécificités de lieu...) ni en Droit (les Droits de l'Homme ne sont pas individuellement structurés de façon « absolue »...) ;

b.) dès lors, il faut admettre qu'on (veut) rester dans le « non-dit » (ce qui ressort d'ailleurs du commentaire...) – un tour de passe-passe légistique dont l'objectif est d'enlever la base de la critique formulée par le Conseil d'Etat ayant donné lieu à l'opposition formelle.

Or, ce tour ne règlera pas au fond la problématique soulevée par le Conseil d'Etat sur le *plan normatif* (c.à.d. *en théorie*) qui demeure donc entière et ne manquera pas de refaire surface au plus tard lors de l'examen du règlement grand-ducal. S'il veut rester cohérent, le Conseil d'Etat devrait donc logiquement s'opposer également à la simple radiation de la 2^{ème} phrase.

A cela s'ajoute que le « non-dit » ne règle pas les difficultés qui existent *en pratique*. Or, c'est justement parce que des difficultés parfois importantes ont été rencontrées par l'aumônerie dans l'exécution de ses tâches (comme l'historique de nos démarches le prouve) que nous avons (dû) entreprendre ces démarches et exposer notre point de vue pour la réforme législative.

Enfin, des questionnements demeurent aussi du point de vue de pure logique : ainsi, en premier lieu, il paraît logiquement bizarre qu'on puisse « régler » par une même méthode (la simple suppression) aussi bien un problème de texte superfétatoire qu'un problème de lacune, deux problèmes dont la nature est pourtant opposée...

Ensuite, il paraît tout aussi bizarre que confronté à une opposition formelle, il suffise d'enlever la « trace écrite » tout en précisant que la norme « reste » pour que le problème soit résolu...

9. Dès lors, ne vaudrait-il pas mieux régler le problème une fois pour toutes en allant dans le sens du Conseil d'Etat, ce d'autant plus que ses objectifs semblent de bonne administration ?

- II -

Concernant l'art. 1bis, al.2 [Agrément]

10. Le projet de loi parle en son 2^{ème} paragraphe de l'agrément des ministres du culte et des conseillers moraux. Il précise que cet agrément peut être demandé par une communauté religieuse ou spirituelle non-religieuse légalemement établie au GDL ou dans un autre pays de l'UE.

Cette formulation, à première vue anodine, n'est cependant pas sans poser certains problèmes :

11. Tout d'abord, quelles communautés sont visées ? Les termes « légalement établie » semblent indiquer l'ouverture la plus large possible. Dès lors, suffit-il de s'être « légalement » constitué p.ex. en a.s.b.l. et d'avoir un objet social « spirituel non-religieux » pour pouvoir prétendre à un agrément ? La question est d'autant

plus importante qu'il n'y a aucune condition de « siège social » ou d'« établissement » au Luxembourg.

D'après nos discussions au Ministère de la Justice, les seules limites seraient en effet la condition de « régularité » et la « décision » du Ministre...

Le problème des sectes se posera donc de façon aiguë¹ !

Rappelons à ce propos qu'un des objectifs des conventions Etat-Eglise étaient des considérations sécuritaires et de respect de l'ordre public – des considérations qui prennent une importance toute particulière dans le présent cadre.

12.(a) Ensuite, cette ouverture pose problème au regard du Conseil des Cultes Conventionnés qui est, selon la convention du 26 janvier 2015, l'interlocuteur de l'Etat pour les aumôneries. Or, comment pourrait-il « représenter » une communauté qui n'en fait pas partie et qui n'a peut-être jamais entendu parler de cette entité ? Pire, comment pourrait-il représenter une communauté non-établissement au Luxembourg ?

Si l'aumônerie en tant que telle se comprend comme un service pluraliste, il reste que les différentes aumôneries sont référencées par les conventions Etat-Eglise de 2015. C'est d'ailleurs en vertu de ces conventions que le Conseil des Cultes Conventionnés est prévu comme interlocuteur de l'Etat pour les questions concernant l'aumônerie. Ouvrir maintenant l'agrément (et donc la qualité de membre de l'aumônerie) sans autre conditions aux communautés « externes » à ce système constitue sans aucun doute une *rupture de paradigme*.

Dans le même sens, le commentaire précise (p. 5 al.3 *in fine*) qu'il « *est envisagé de conclure une convention (...) [avec] le Conseil des Cultes Conventionnés, comme ce dernier est chargé de l'organisation de l'aumônerie* ». Un problème d'opposabilité ne manquera pas de se poser...

(b) Le commentaire précise que l'agrément « *vise à faciliter l'accès (...) des ministres des cultes et conseillers moraux qui se rendent régulièrement aux centres pénitentiaires* » (p. 5 al.1). Cela nous semble plutôt improbable pour des communautés établies hors du Grand-Duché de Luxembourg...

(c) De toute évidence, l'idée à la base de l'ouverture de l'agrément se trouve dans le respect des droits fondamentaux. Or, à cet égard, il convient de souligner que l'accès aux centres pénitentiaires reste toujours possible, même sans agrément (ce dernier ne constituant qu'une *facilité d'accès*). De ce point de vue, il n'y a donc

¹) Il ressort de nos discussions au Ministère de la Justice que les auteurs du PL avaient conscience du problème. Devant la difficulté de définir la notion de « secte », 2 éléments ont été proposés, c.à.d. l' « exploitation notamment financière » de ses membres et la « difficulté de sortir » d'un tel groupement. Il a également été fait référence au MIVILUDES en France.

aucun obstacle à limiter l'ouverture de l'agrément. Il n'y a donc aucune discrimination.

Soulignons aussi que le critère de régularité ne pose pas problème à cet égard et permet de délimiter le champ d'application de l'agrément. Malheureusement, ce critère ne figure pas *expressis verbis* dans le texte de loi, mais uniquement dans le commentaire.

13. En conclusion nous estimons que restreindre l'ouverture de l'agrément aux seules communautés membres du Conseil des Cultes Conventionnés, non seulement reste dans une certaine logique du système, sans contrevenir aux droits fondamentaux tout en posant certainement moins de problèmes qu'une ouverture aussi large que proposée actuellement.

- III -

Concernant l'art. 1bis, al.3-4 [Facilités d'accès et niveaux législatifs]

14. Ces paragraphes concernent deux points essentiels : l'accès aux centres pénitentiaires et la base légale pour intégrer les modalités du travail de l'aumônerie dans la réforme.

a.) La base légale :

15. On comprend à la lecture du projet de loi ensemble avec les lumières du commentaire que la proposition entend cibler les 3 niveaux législatifs, comme nous l'avions préconisé dans nos avis précédents : la loi, le règlement grand-ducal (Projet de loi, doc. parl. 7869, al. 3 de l'article 1bis proposé et commentaire p.6 al.3) et la convention (*cf. ibidem, in fine*).

Cela est encourageant, mais il faut constater que l'indication de la conclusion d'une convention future ne figure pas dans une disposition de la loi, contrairement à ce qui est le cas p.ex. pour l'organisation des soins de santé (*cf. art. 26(3) de la loi du 20 juillet 2018*).

16. Le PL édicte textuellement que : « [l'aumônerie dispose] *de facilités concernant l'accès (...) dont les modalités d'exécution sont précisées par règlement grand-ducal* ».

Ce paragraphe 3 apparaît ainsi – ce qui est confirmé par le commentaire – comme la base légale pour préciser « les modalités » par règlement grand-ducal (*cf. p.5*

al.3), tout en consacrant les facilités d'accès (*cf. p.5 al.1*) et même l'assimilation de principe au personnel de l'administration pénitentiaire (*cf. p.5 al.1*).

Cependant, il n'est pas sans soulever certaines questions.

17. Ainsi, en tout premier lieu, l'étendue des modalités appelées à être précisées dans le règlement grand-ducal n'est pas précisée et reste donc vague. Ainsi, une interprétation « strictement restrictive » du projet de loi pourrait la limiter *aux seules facilités d'accès*. Or, une telle restriction – qui serait de nature à exclure certains points essentiels (accès aux cellules, trousseau de clés, etc.) – ne ferait pas justice aux points soulevés dans nos avis précédents, ni à la volonté des rédacteurs du texte.

18. Ensuite, l'assimilation de principe au personnel de l'administration pénitentiaire se retrouve *uniquement* dans le commentaire. Une énonciation *explicite* de ce principe dans l'art. 24 pourrait enlever tout équivoque à ce propos.

b.) Les facilités d'accès aux centres pénitentiaires :

19. Les facilités concernant l'accès constituent de toute évidence un point central du projet de loi. Pour autant, à notre avis, l'introduction de ce principe par le truchement² de l'art. 37 qui concerne les contrôles de sécurité nous a semblé assez peu lisible, ce d'autant plus que l'art. 37 s'applique également à l'art. 23, article qui concerne les visiteurs *sans* facilités d'accès.

Selon notre compréhension du texte, le mécanisme « fonctionne » surtout par opposition au paragraphe (4) qui, lui, précise bien que les personnes sans agrément doivent se conformer aux formalités de l'art. 23. Vu qu'il n'y a que 2 « types » de visiteurs (avec ou sans facilités), respectivement concernés par les arts 24 et 23, les titulaires d'un agrément sont donc logiquement à inclure dans l'art. 24, même *sans qu'ils n'y soient expressément énoncés*³.

20. Malgré les développements ci-dessus, il faut cependant se poser la question si cela suffit aux yeux du Conseil d'Etat. En effet, même si le système ci-dessus une fois assimilé pourrait se suffire à lui-même, *on reste dans le non-dit...* Or, vu

²) Cf. la formulation « conformément à l'art. 37... » du paragraphe 3.

³) D'après nos discussions au Ministère de la Justice, il faut accorder toute son importance à la phrase *in fine* qui indique des précisions à venir dans le règlement grand-ducal. Nous avions proposé de clarifier le système en remplaçant dans le texte du paragraphe (3) actuel, le mot « *conformément* » par « *dont objet à* ». Le texte se lirait dès lors de la façon suivante : « *Les (...) titulaires de l'agrément (...) disposent de facilités concernant l'accès aux CP et le contrôle de sécurité (...) dont objet à l'art. 37, paragraphes 1 et 2, dont les modalités d'exécution seront précisées par règlement grand-ducal* ».

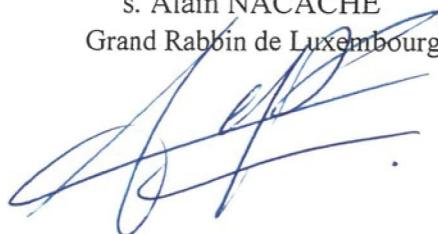
que les limites imposées par la sécurité sont à considérer comme des limites *juridiques*, faisant partie des *matières réservées* au législateur, il nous semble dès lors que ces modalités auraient leur place dans le projet de loi.

Luxembourg, le 13 novembre 2025.

p. l'Archevêque de Luxembourg
s. Patrick MULLER
Vicaire général

A black ink signature of the name "Patrick Muller".

p. le Conseil des Cultes Conventionnés
s. Alain NACACHE
Grand Rabbin de Luxembourg

A blue ink signature of the name "Alain Nacache".