

A-2449/12-15



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant:

- le Code d'instruction criminelle;
- le Code pénal;
- la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et
- la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

Par dépêche du 11 janvier 2012, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Comme il ressort de l'exposé des motifs qui était joint audit projet, celui-ci est à voir "*concomitamment avec le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire*" (sur lequel la Chambre se prononce dans son avis n° A-2448 de ce jour) et a pour objet "*une réforme de la structure organisationnelle de l'exécution des peines*". La nécessité de la réforme découlerait non pas du fait que le système actuel ne fonctionnerait pas, mais tout simplement de "*l'évolution des facteurs légaux, politiques et sociaux*" depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mai 1964 qui régit actuellement la matière.

Toujours selon l'exposé des motifs, les objectifs principaux de la réforme sont, d'un côté, l'amélioration des chances d'intégration des condamnés et, de l'autre, l'introduction d'une chambre de l'application des peines qui sera une "*juridiction indépendante et impartiale*".

Si ces objectifs trouvent grosso modo l'approbation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics quant au fond, le texte pour mettre en œuvre la réforme appellent de sa part les commentaires suivants (*les numéros se réfèrent aux articles du Code d'instruction criminelle que le projet se propose de modifier*).

ad article 107

Contrairement à la situation qui se présente dans le cadre de l'exécution des peines, le juge d'instruction doit opérer un choix entre la détention préventive et le contrôle judiciaire assorti d'un placement sous surveillance électronique, ceci dans un bref délai

qui ne s'accommode guère des investigations requises en vue de déterminer la faisabilité et l'indication de la surveillance électronique dans le cas d'espèce dont il est saisi.

D'autre part, l'opportunité de l'introduction du placement sous surveillance électronique ne doit pas seulement être évaluée au regard de l'effet nocif du milieu carcéral sur la personnalité de l'intéressé, mais aussi au regard de l'intérêt général consistant à prévenir de nouvelles infractions et (ou) la fuite de la personne placée sous surveillance. A cet égard, il y a lieu de s'interroger sur la lourdeur de la procédure à suivre avant qu'une décision intervienne en cas d'alerte et les conséquences dommageables qui peuvent en résulter pour l'ordre public.

Le poste central de surveillance du Centre pénitentiaire de Luxembourg reçoit les signaux du système de surveillance. En cas d'alerte, la personne compétente pour prendre une décision quant aux suites à y réserver sera le juge d'instruction tant que l'instruction est ouverte. Il est permis de présumer que ce sera, dans la suite, la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement tant que celle-ci sera saisie, puis la juridiction de jugement, après renvoi par la chambre du conseil. Ces différentes juridictions devront réagir rapidement, mais non sans avoir obtenu, au préalable, tous les renseignements utiles de la part du Service central d'assistance sociale, en charge du suivi, et (ou) de la police grand-ducale, dont les agents nécessiteront un minimum de temps afin de réaliser les investigations requises et entendre les personnes concernées.

Il risque, dès lors, de s'écouler un délai de plusieurs jours entre l'alerte et la prise de décision, surtout si l'alerte survient après renvoi et, partant, dans un cas de figure où la juridiction de jugement devra statuer. Or, un délai de plusieurs jours peut avoir pour conséquence que le détenteur du bracelet électronique ait perpétré, entre-temps, plusieurs infractions graves et qu'il ait pris la fuite depuis suffisamment longtemps pour être difficile à retrouver.

Dans ces conditions, l'indication d'introduire si largement la faculté du placement sous surveillance électronique paraît sujette à question.

ad article 554

La Chambre a des difficultés pour cerner la signification de la dernière phrase de cet article: "*Sans préjudice d'autres voies de recours prévues par la loi, cette décision n'est susceptible d'aucun recours*". En effet, si la décision n'est vraiment susceptible d'aucune voie de recours, la deuxième partie de la phrase proposée devrait suffire. Dans le cas contraire, l'entièreté de la phrase serait superflue!

ad article 669

Il est de jurisprudence bien établie que le rétablissement des lieux dans leur état antérieur constitue une réparation civile et non pas une peine.

Or, au vu du projet de loi sous examen, la mesure de rétablissement des lieux serait à considérer dorénavant comme une peine.

En effet, la lecture combinée des articles 669 et 703 (ce dernier étant consacré spécifiquement au rétablissement des lieux), l'agencement général des dispositions figurant sous le titre IX "*De l'exécution des décisions pénales*" et le fait que l'article 703 précité, correspondant au chapitre V, soit suivi d'un chapitre VI intitulé "*Des autres peines*", militent en faveur de cette interprétation.

La conséquence en serait que le délai de prescription de la mesure de rétablissement ne serait plus le délai de prescription trentenaire, prévu à l'article 2262 du code civil, mais ce seraient les délais plus courts de prescription des peines prévus aux articles 636 et suivants du Code d'instruction criminelle.

Il en résulterait que, dans bien des affaires, les mesures de rétablissement seraient prescrites.

Par ailleurs, la requalification découlant du projet sous avis entraînerait la possibilité d'exercer des recours en grâce contre lesdites mesures.

ad article 670

Aux termes du projet, *"les peines prononcées par les juridictions pénales qui ont force de chose jugée sont mises à exécution dans les meilleurs délais"*.

Il convient certes d'avoir égard à la nécessité d'accomplir certaines démarches préalables à la mise à exécution. Il n'en reste pas moins que la notion de *"meilleurs délais"* est une notion susceptible des interprétations les plus diverses et qu'une prompte mise à exécution des peines est souhaitable dans l'intérêt général, de sorte qu'il serait indiqué de préciser le délai dans lequel la peine doit être mise à exécution.

ad article 671 2)

Si la mesure de rétablissement doit dorénavant être considérée comme une peine, il conviendrait de donner compétence à la chambre d'application des peines pour connaître également des difficultés d'exécution relatives à ce type de mesure.

ad articles 673 à 675

Ces articles instituent deux régimes différents selon que la personne condamnée est déjà incarcérée ou ne l'est pas.

Dans le premier cas, la mesure d'aménagement relèvera de la compétence de la chambre d'application des peines. Dans le second cas, la décision afférente sera prise par le procureur général d'Etat.

Cette dualité de régime risque d'être considérée comme une inégalité de traitement difficilement justifiable, inégalité profitant essentiellement aux personnes qui exercent une activité professionnelle. Il n'est pas exagéré d'affirmer que, dès le stade de l'instruction préparatoire, la personne occupant un emploi bénéficie plus facilement d'un contrôle judiciaire qu'un chômeur. A suivre le projet de loi, ce même avantage se manifesterait, après jugement, puisque qu'il est prévisible que la question de l'occupation d'un emploi revêtira une importance primordiale dans l'appréciation de l'opportunité d'accorder une mesure d'aménagement de la peine et que la procédure suivie sera moins souple et informelle devant la chambre

d'application des peines que devant le délégué du procureur général d'Etat.

Les articles sous examen peuvent, dès lors, être perçus comme créant deux catégories de condamnés, dont l'une subirait une discrimination par rapport à l'autre dans la mesure où les personnes incarcérées au moment de leur condamnation subiraient une aggravation indirecte de leur situation, laquelle viendrait s'ajouter, le cas échéant, à ce que la loi prévoit ou permet comme cause d'aggravation de leur sort (aggravation de la peine du fait de la récidive, fixation d'une peine plus lourde au vu des antécédents judiciaires).

Plus fondamentalement, l'octroi au procureur général d'Etat de la compétence aux fins de décider des aménagements de peine et même de convertir une peine de prison inférieure à six mois en travail d'intérêt général (article 673) paraît critiquable à d'autres égards.

Elle peut être regardée comme une remise en cause de la décision prononcée par les juges du fond, voire même comme une atteinte au respect des décisions de justice par le pouvoir exécutif dont les membres du ministère public sont les représentants auprès des juridictions.

Elle est, d'autre part, en contradiction avec l'intention déclarée des auteurs du projet de loi et même avec "*l'objet principal*" du projet, qui est "*la juridictionnalisation de l'exécution des peines*" (commentaire des articles, p. 61). Or, le projet sous avis a pour origine l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, rendu le 14 décembre 2010, dans l'affaire Boulois c/ Luxembourg (requête n° 37575/04) et la recommandation n° 30-2008 émise par le Médiateur à la date du 27 février 2008, et procède, dans leur lignée, du souci de confier désormais l'exécution des peines à une juridiction indépendante et impartiale, tenue au respect du principe du contradictoire ainsi que des conditions édictées à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (cf. exposé des motifs, p. 24-25 et 27).

Dans cette logique, il conviendrait d'attribuer compétence à la chambre d'application des peines pour l'ensemble des personnes

condamnées, qu'elles soient incarcérées ou non au moment de leur condamnation.

ad article 674

Il serait indiqué de conférer également à la chambre d'application des peines la prérogative de requérir l'assistance de la force publique.

ad article 694 (4)

La chambre d'application des peines peut révoquer la mesure d'aménagement dans un certain nombre de cas, parmi lesquels le "*risque réel de fuite*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de retirer le terme "*réel*" de ce libellé, car il va de soi qu'un risque "*ir-réel*" de fuite n'a pas à être pris en considération.

ad article 695 (1)

Il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de donner compétence au seul procureur d'Etat près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg pour "*faire procéder à l'arrestation du condamné*".

On conçoit aisément que, dans un certain nombre de cas, le membre du Parquet de Luxembourg, sollicité dans le cadre du courant, puisse se trouver dans une posture quelque peu difficile pour prendre dans l'urgence une décision suffisamment éclairée. Il n'est que de songer à l'affaire dans laquelle la décision de condamnation a été rendue par le tribunal d'arrondissement de Diekirch et les modalités d'exécution déterminées par le procureur général d'Etat.

ad article 703

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'ajouter à cet article une disposition précisant les moyens susceptibles d'être mis en œuvre par le procureur général d'Etat pour faire procéder au rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

ad article 705

Le choix opéré dans le cadre de l'article 695 (relatif au procureur d'Etat de Luxembourg, voir supra) va de pair avec l'attribution de l'application des peines à une seule chambre, créée auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, laquelle serait exclusivement compétente pour l'ensemble du territoire national.

Ce choix constitue une rupture avec les règles fondamentales de notre organisation judiciaire et il est malaisé de cerner les motifs qui l'ont déterminé.

La Chambre se demande si la création de deux chambres de l'application des peines, l'une auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et l'autre auprès du tribunal d'arrondissement de Diekirch, ne permettrait pas un traitement plus rapide et éclairé des dossiers.

* * *

Sous la réserve des quelques observations et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 mars 2012.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG