

N^{os} 4839³5156A¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROPOSITION DE LOI**renforçant les droits des victimes d'infractions portant modification**

- du Code d'Instruction criminelle,
- du Code pénal,
- de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, et
- de la loi du 24 juillet 2001 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans le cadre de l'organisation judiciaire

PROJET DE LOI**renforçant le droit des victimes d'infractions pénales**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(17.3.2009)

Par dépêche en date du 19 février 2009, le Président de la Chambre des députés a, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, fait parvenir au Conseil d'Etat une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission juridique de la Chambre.

Les amendements étaient accompagnés à chaque fois d'un bref commentaire. Le Président de la Chambre des députés a encore transmis au Conseil d'Etat, à toutes fins utiles, un texte coordonné reprenant les amendements proposés et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission compétente de la Chambre a fait siennes.

Le Conseil d'Etat s'est basé sur le texte coordonné pour émettre le présent avis complémentaire.

*

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à la scission du projet de loi.

Le nouvel intitulé du projet de loi tient compte de la scission proposée. Il faudra toutefois veiller à adopter un seul libellé pour le texte à voter par la Chambre des députés, la future loi ne pouvant comporter un double libellé (Projet de) „loi renforçant le droit des victimes d'infractions pénales“ et (Proposition de) „loi renforçant les droits des victimes d'infractions portant modification – du Code pénal, etc.“.

Dans la mesure où la commission compétente de la Chambre des députés prévoit d'intégrer dans le texte à soumettre au vote des dispositions reprises de la proposition de loi, il y aurait lieu de libeller l'intitulé comme suit:

„Projet de loi renforçant le droit des victimes d’infractions pénales et portant modification

- *du Code d’instruction criminelle,*
- *du Code pénal,*
- *de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l’indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d’une infraction et à la répression de l’insolvabilité frauduleuse,*
- *de la loi modifiée du 26 juillet 1986 relative à certains modes d’exécution des peines privatives de liberté,*
- *de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse“*

De cette façon, toutes les modifications à des dispositions légales existantes seraient clairement identifiées dans l’intitulé.

Le premier amendement concerne l’article 1er (insertion d’un article 4-1 nouveau au Code d’instruction criminelle).

Les auteurs des amendements entendent maintenir le nouvel article 4-1, sous réserve de certaines adaptations, qui du moins en partie tiennent compte d’observations formulées par le Conseil d’Etat dans son avis du 25 novembre 2008.

Le Conseil d’Etat n’entend pas s’opposer à la décision de principe des auteurs des amendements d’introduire au Code d’instruction criminelle l’article 4-1 amendé, même s’il continue à éprouver des réticences à l’égard de la nouvelle disposition. Ces réticences tiennent aussi au fait que les auteurs des amendements n’ont pas pris position par rapport à certaines observations fondamentales du Conseil d’Etat.

Ainsi que le Conseil d’Etat l’a indiqué dans son avis précité, il y aura certainement des personnes qui seront victimes d’une infraction même sans l’avoir dénoncée dans les termes du nouvel article 4-1. Ces personnes seront néanmoins légalement reconnues comme victimes: il suffira à cet égard de renvoyer à la loi sur la violence domestique.

Le Conseil d’Etat ressent également certaines appréhensions pour ce qui est de la possibilité, pour le Parquet, de procéder désormais par voie d’ordonnance pénale. Il s’agit d’un moyen permettant d’évacuer un nombre non négligeable de petites affaires. Le recours à l’ordonnance pénale est toutefois exclu lorsque le dommage causé à autrui n’est pas réparé (article 395 du Code d’instruction criminelle). Il ne faudrait pas que le nouveau texte ait pour conséquence de rendre le recours à l’ordonnance pénale plus difficile (du fait de l’exigence d’indiquer le fait générateur du dommage subi par le déclarant).

Le Conseil d’Etat propose en tout état de cause d’abandonner l’exigence d’une réception de la déclaration par „le greffe du ministère public“. Tout d’abord, il n’y a pas de greffe du ministère public, mais un secrétariat. Ensuite, et surtout, contrairement à ce qui existe en Belgique, où les secrétariats des Parquets sont organisés par la loi, tel n’est pas le cas au Luxembourg, et le procureur d’Etat de Luxembourg, dans son avis, avait déjà signalé que „les secrétariats de nos Parquets ne sont pas outillés pour recevoir des plaintes (beaucoup de plaintes, sinon la grande majorité, parviennent d’ailleurs par courrier)“. Le Conseil d’Etat demande en conséquence d’écrire à l’alinéa 1er du paragraphe 2, que „*la déclaration est faite par écrit, soit par le déclarant lui-même, soit par son avocat*“, et à l’alinéa final que „*Cette déclaration est à joindre au dossier*“. Cette dernière exigence sera évidemment à interpréter de manière à ce qu’elle fasse sens: Ou bien la déclaration parvient au Parquet, alors que l’action publique est déjà mise en mouvement (ou du moins qu’une enquête est en cours) et qu’il y a matériellement un „dossier“. Dans ce cas, la déclaration sera immédiatement jointe audit dossier. Ou bien, la déclaration intervient alors que l’action publique n’a pas encore été mise en mouvement. Si le procureur d’Etat décide de réserver une suite à cette déclaration, et d’ouvrir un „dossier“, la déclaration y sera versée pour en faire partie. S’il décide par contre de ne pas y réserver de suites, l’exigence d’une jonction au dossier devient sans objet.

Le Conseil d’Etat ne peut par contre pas marquer son accord au paragraphe 4 du nouvel article 4-1. La Commission juridique de la Chambre des députés propose d’institutionnaliser le recours contre une décision de classement dans le cadre du paragraphe 4 de l’article 4-1. Le Conseil d’Etat n’a pas trouvé dans les commentaires des amendements une prise de position face à l’opposition formelle qu’il avait formulée à l’encontre précisément de l’institutionnalisation de ce „recours“.

Le Conseil d'Etat entend revenir encore une fois aux tenants et aboutissants, tant en droit qu'en fait, de ce „recours“:

- a) Une observation préliminaire s'impose: les auteurs des amendements entendent encore étendre le „recours“ au bénéfice de toute personne ayant dénoncé des faits au procureur d'Etat, ce qui paraît toutefois difficilement concevable au Conseil d'Etat, l'intérêt étant toujours la mesure de toute action. Or, on peut dénoncer au procureur d'Etat des faits susceptibles de constituer une infraction sans avoir été personnellement lésé, voire sans avoir été du tout visé par ces faits. A quel titre une personne dénonçant au procureur d'Etat de tels faits pourrait-elle exiger que des poursuites pénales soient exercées?

C'est de plus ignorer que le dénonciateur qui n'est pas victime ne sera pas informé d'office par le procureur d'Etat: il ne pourra d'ailleurs pas l'être à moins d'une entorse conséquente au principe du secret de l'instruction.

- b) Les auteurs des amendements entendent, pour la rédaction de l'article 4-1 nouveau, s'inspirer du texte belge correspondant. Force est de constater que le Code d'instruction criminelle belge ne contient aucune disposition correspondant au paragraphe 4 de l'article 4-1, ni dans son article 5bis, ni dans un quelconque autre article.

- c) Le classement sans suite est un acte d'administration interne par lequel le procureur d'Etat décide de ne pas enclencher les poursuites quant à certains faits qui ont été portés à sa connaissance. Sa décision peut résulter soit d'un obstacle de droit, soit de son pouvoir souverain d'apprécier l'opportunité des poursuites.

Il s'agit d'une compétence propre des procureurs d'Etat.

L'institutionnalisation du „recours“ risque de rendre systématique l'exercice du pouvoir hiérarchique du Procureur général d'Etat, alors que, d'après les textes combinés des articles 19 et 20 du Code d'instruction criminelle, il s'agit d'un pouvoir qui s'exerce de manière ponctuelle. Il ne faudrait pas que, sous le couvert du soi-disant „recours“, la décision du Procureur général d'Etat, que ce soit par voie de confirmation ou par voie d'infirmité, soit substituée systématiquement à celle du procureur d'Etat quant aux suites à donner à une déclaration. Le pouvoir de direction que le Procureur général d'Etat détient de par la loi sur tous les officiers du ministère public ne doit pas vider de toute substance les dispositions légales conférant des compétences propres aux procureurs d'Etat.

- d) Il est significatif de constater que le Procureur général d'Etat lui-même, après avoir constaté que le „recours“ n'est qu'une application du pouvoir hiérarchique, se prononce contre une institutionnalisation dudit „recours“ au regard des nombreuses réserves que ce „recours“ suscite.

Ne pourrait-on d'ailleurs pas soutenir que, puisque le pouvoir hiérarchique du Procureur général d'Etat sur les procureurs d'Etat n'est que la transposition du pouvoir hiérarchique du ministre de la Justice sur le Procureur général d'Etat, il serait également possible à la victime de s'adresser au ministre de la Justice pour que celui-ci enjoigne au Procureur général d'Etat d'entamer des poursuites (en répercutant l'ordre de poursuite au procureur d'Etat territorialement compétent)?

- e) Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà fait remarquer dans son premier avis, une décision de classement sans suite, prise en application du principe de l'opportunité des poursuites, n'est jamais que provisoire. Même si sur „recours“ de la victime, le Procureur général d'Etat „confirme“ une décision de classement, cela n'empêche pas le procureur d'Etat de revenir sur sa décision de classement, si les circonstances à la base de sa décision viennent à changer.

- f) Il est impossible, sans encombrer le rôle des tribunaux et paralyser ainsi le cours de la justice, de poursuivre les auteurs de tous les faits susceptibles de tomber sous le coup de la loi pénale. Il faut donc nécessairement reconnaître aux autorités de poursuite le droit de ne pas exercer l'action publique s'agissant de faits n'ayant pas vraiment troublé l'ordre public ou dont il est à prévoir que la preuve sera, sinon impossible, du moins extrêmement difficile à rapporter.

Ces dernières années, le législateur s'est efforcé d'offrir des possibilités d'action diverses au procureur d'Etat afin d'éviter qu'il ne soit placé devant la seule alternative, soit de citer quelqu'un à l'audience, soit de classer l'affaire sans suites: on peut relever, à titre d'exemples, l'ordonnance pénale ou encore la médiation pénale. On peut encore citer l'article 23, alinéas 2 et 3 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, ou l'article 12, paragraphe 2, point 8 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Sur le plan procédural, la mini-

instruction permet au procureur d'Etat de poursuivre des affaires qu'il aurait peut-être rechigné à mettre à l'information selon la procédure classique.

Il est alors d'autant plus surprenant de voir la commission compétente de la Chambre des députés s'engager dans une voie où il s'agit en quelque sorte de „forcer la main“ aux procureurs d'Etat. Est-ce que le „tout répressif“ est vraiment la seule possibilité de donner satisfaction aux victimes?

- g) La loi prévoit d'ores et déjà un mécanisme protecteur contre d'éventuels abus dans l'application du principe de l'opportunité des poursuites. La victime a la possibilité de vaincre l'inertie du ministère public. Elle peut mettre elle-même en mouvement l'action publique, soit par voie de citation directe (en matière de contraventions et en matière de délits), soit par voie de plainte avec constitution de partie civile (obligatoirement en matière de crimes, facultativement en matière de délits).

La victime ne se trouve pas non plus nécessairement dans une position plus défavorable que si elle avait pu se joindre à l'action du ministère public: dans tous les cas où une enquête a été diligentée, elle pourra demander copie des rapports ou procès-verbaux de police et les verser à la juridiction saisie à titre d'éléments de preuve.

- h) S'il peut y avoir des cas où la décision de classement sans suites du procureur d'Etat peut prêter à discussion, point n'est besoin d'institutionnaliser un „recours“ à l'effet de faire réexaminer cette décision: rien n'empêche une victime de demander au procureur d'Etat de revoir cette décision (contrôle interne), au regard des arguments qu'elle peut développer soit oralement, soit par écrit. Rien ne l'empêche non plus de s'adresser au Procureur général d'Etat pour lui présenter son point de vue, à l'effet de voir ce magistrat user des prérogatives de l'article 19 du Code d'instruction criminelle.
- i) Le Conseil d'Etat considère finalement qu'il faut rester réaliste. Avec les instruments actuellement à la disposition du ministère public, et dont question ci-dessus, les décisions de classement sur base du principe de l'opportunité des poursuites concerneront dans leur écrasante majorité des affaires où la répression pénale ne revêt pas une importance primordiale. Le „recours“ à l'encontre des décisions de classement sans suite prises en application du principe de l'opportunité des poursuites aboutira nécessairement aussi à une décision en opportunité, et il n'est pas besoin d'être prophète pour dire que, dans l'immense majorité des cas, la décision de classement sans suites du procureur d'Etat sera „confirmée“. Si la surcharge administrative risque d'être considérable pour les services du ministère public, la victime n'aura rien gagné, et elle devra bien mettre elle-même en mouvement l'action publique, si elle entend porter l'affaire devant la justice pénale.

Au regard des développements qui précèdent, ensemble avec les considérations de son premier avis, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle à l'endroit de la disposition sous examen.

Le Conseil d'Etat aurait tendance, au regard de ses observations à l'endroit du paragraphe 4 de l'article 4-1 à ajouter au Code d'instruction criminelle, à proposer l'abandon de l'exigence d'une information d'office de la victime d'une décision de classement sans suites et du motif à la base de cette décision (paragraphe 3, alinéa 2 du nouvel article 4-1). Il conçoit toutefois que cette information peut présenter un intérêt pour la victime, indépendamment de tout „recours“: si la décision de classement est basée sur des motifs de droit (prescription de l'action publique, par exemple), cette information peut, le cas échéant, guider utilement la victime quant au choix de la voie à suivre (voie civile ou voie pénale).

Le Conseil d'Etat réitère les observations qu'il avait déjà formulées à l'endroit de l'assistance et de la représentation de la victime par un avocat, s'agissant en particulier des auditions de la victime par la Police.

Le deuxième amendement (qui concerne l'article 2 du texte coordonné) ne donne pas lieu à observations, sauf que le Conseil d'Etat continue à croire qu'il serait plus approprié de faire figurer l'ajout en tant que nouvel alinéa 3 à l'article 3 du Code d'instruction criminelle. Comme les auteurs ont repris la proposition de texte du Conseil d'Etat offrant la possibilité à la victime de demander au juge des référés une provision dans tous les cas, c'est-à-dire aussi dans les cas où l'action civile est poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique, et non seulement dans les cas où l'action civile est poursuivie séparément, le fait de lier la nouvelle disposition à l'alinéa 2 de l'article 3 peut prêter à confusion.

S'agissant du troisième amendement (article 3, point 2 du texte coordonné), le Conseil d'Etat propose le maintien du texte originaire, pour ce qui est de la possibilité de retarder la délivrance jusqu'à

un mois au plus. L'amélioration des droits de la victime ne doit pas faire perdre de vue les contraintes matérielles auxquelles sont assujettis les membres des forces de l'ordre. Une personne peut parfaitement déposer plainte auprès de la Police sur les lieux mêmes de l'infraction. Une patrouille d'un Centre d'intervention ne sera matériellement pas à même de coucher immédiatement sur support papier les déclarations du plaignant, et de lui en remettre sur-le-champ une copie.

L'utilisation, au quatrième amendement, du terme „victime“ peut prêter à confusion, alors que la „victime“ au sens du nouveau paragraphe 2 à ajouter à l'article 9-2 du Code d'instruction criminelle n'est, par la force des choses, pas (ou pas encore) la victime telle que définie à l'article 4-1 nouveau. Aussi, le Conseil d'Etat donne-t-il à considérer s'il n'y aurait pas intérêt à maintenir ici le terme „personne lésée, identifiée“ au lieu de „victime, identifiée“.

Dans la foulée de ses observations à l'endroit du paragraphe 4 du nouvel article 4-1 (premier amendement), le Conseil d'Etat demande la suppression du bout de phrase „ , soit exercer un recours contre la décision de classement dans les conditions prévues à l'article 4-1(4)“ figurant au paragraphe 4 qu'il est prévu d'ajouter à l'article 23 du Code d'instruction criminelle, et qui fait l'objet du cinquième amendement. Il y a donc lieu de libeller le texte comme suit:

„Lorsque l'affaire est classée, l'avis précise les conditions dans lesquelles la victime peut engager des poursuites par voie de citation directe ou de plainte avec constitution de partie civile.“

D'un point de vue purement formel, le sixième amendement ne donne pas lieu à observations. Pour ce qui est du fond, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit du paragraphe 4 du nouvel article 4-1.

Pour ce qui est du point 1 de l'article 7 du texte coordonné, le septième amendement ne donne pas lieu à observations. S'agissant du point 3 du même article 7, les auteurs prévoient la possibilité d'obtenir gratuitement copie de la plainte (d'où aussi l'information de la victime, identifiée, de ce droit; voir le quatrième amendement, article 4 du texte coordonné). Dans la mesure où l'article 4-1 nouveau ne vise que les plaintes „déclarations“ adressées au procureur d'Etat, le Conseil d'Etat marque son accord à voir traiter toutes les plaintes, donc également celles faites auprès de la Police, de la même manière. Le Conseil d'Etat renvoie cependant à ses observations à l'endroit du troisième amendement pour ce qui est du délai dans lequel cette copie doit être remise. Enfin, il y a lieu de faire la même observation que ci-dessus à propos du quatrième amendement, visant à remplacer le terme „victime“ par celui de „personne lésée“.

Le Conseil d'Etat demande l'abandon du huitième amendement (article 42-1 nouveau), qui ne fait pas de sens. S'agissant d'une disposition figurant au titre de l'enquête de flagrance, deux hypothèses sont envisageables: soit le Parquet saisit le juge d'instruction d'un réquisitoire tendant à l'ouverture d'une information judiciaire, et alors le nouveau paragraphe 1er de l'article 52 (article 14 du texte coordonné) sera applicable, soit le Parquet décide de continuer l'enquête, sous forme d'enquête préliminaire, et alors l'article 46-1 nouveau (article 11 du texte coordonné) sera applicable. Il n'y a pas d'enquête de flagrance qui puisse, en tant que telle, perdurer au-delà d'un délai très restreint (il est communément admis que l'enquête de flagrance ne peut pas perdurer au-delà de 24 heures).

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord au neuvième amendement.

S'agissant du dixième amendement, le Conseil d'Etat maintient sa position qu'il y a lieu d'abandonner la disposition figurant en tant qu'alinéa 2 au nouvel article 46-1. Il ne lui semble pas que la nouvelle disposition encadre réellement les enquêtes préliminaires menées d'office par la Police. Elle pourrait encore être lue comme dérogeant à l'article 12 du Code d'instruction criminelle aux termes duquel les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer sans délai le procureur d'Etat des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance, et qui s'applique à toutes infractions, qu'elles soient ou non flagrantes.

Le onzième amendement, d'ordre purement formel, ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat maintient à l'endroit du nouvel article 50-1, qui fait l'objet du douzième amendement, les observations qu'il avait formulées à l'endroit de l'article 15 du projet de loi originaire. Il signale qu'il y a lieu de redresser le texte, qui comporte une erreur matérielle en ce qu'il y est dit „victime par une infraction“. Le Conseil d'Etat préconise d'écrire „*victime dont la déclaration est jointe au dossier*“, pour ainsi faire le lien avec l'article 4-1 nouveau, alors qu'il n'est pas envisageable que le juge d'instruction se mette à la recherche de toutes les victimes possibles et imaginables d'une infraction. Le juge se limitera en conséquence à fournir aux victimes, dont la déclaration est jointe au dossier et qui ne se sont pas encore constituées partie civile, les informations visées à l'article sous examen. Le Conseil d'Etat part de l'idée qu'il s'agit d'une information écrite.

S'agissant du treizième amendement, le Conseil d'Etat signale que le texte ne fait guère de sens dans l'hypothèse d'une interdiction à vie d'exercer une activité professionnelle ou sociale, la fin de cette mesure étant dans ce cas la mort du condamné.

Le quatorzième amendement ne donne pas lieu à observation.

Les adaptations proposées à l'endroit de certaines dispositions modificatives de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, et qui font l'objet du quinzisième amendement, ne donnent pas lieu à observations.

Le seizième amendement ne donne pas lieu à observations, sous réserve d'une nouvelle adaptation de la numérotation en cas d'abandon de l'article 8 du texte coordonné, tel que demandé par le Conseil d'Etat.

Une seule observation pourrait, le cas échéant, être faite avec la date de l'entrée en vigueur prévue (premier jour du troisième mois qui suit la publication): la mise en œuvre pratique des nouvelles dispositions prendra du temps, et devra être préparée. Il faudra en tout cas éviter, à supposer que la loi en projet soit encore votée avant la fin de la présente législature, qu'elle entre en vigueur par exemple le 1er octobre 2009, ce qui, compte tenu de la période des vacances estivales, rendrait extrêmement difficile une réelle préparation des différents acteurs concernés par la future loi.

*

Le Conseil d'Etat recommande encore à l'endroit tant de l'article 6 que de l'article 10 du texte coordonné d'écrire respectivement „*la victime, identifiée*“, et „*les victimes, identifiées*“ pour maintenir le parallélisme avec le nouvel article 9-2 (article 4 du texte coordonné). Si la Chambre des députés décidait de suivre la proposition du Conseil d'Etat d'écrire à l'article 9-2 „*personne lésée, identifiée*“ au lieu de „*victime, identifiée*“ (voir ci-dessus les observations à l'endroit du quatrième amendement, de même que les observations à l'endroit du septième amendement, article 38, paragraphe 6 nouveau du Code d'instruction criminelle), il y aurait lieu de procéder pareillement en ce qui concerne les articles 6 et 10 du texte coordonné.

S'agissant de l'article 12 du texte coordonné, il faudra veiller à supprimer les crochets, le Conseil d'Etat ayant dans sa proposition de texte entendu réserver la décision de la Chambre des députés quant au projet de loi *No 5860*. Ce projet de loi vient d'être voté, et le texte sous examen peut en conséquence faire référence aux articles 382-1 et 382-2 du Code pénal.

La même observation que ci-dessus vaut pour l'article 16 du texte coordonné.

A l'article 18 du texte coordonné, il y a lieu de lire „... *est remplacé par ceux de „domicile ou résidence*“.“

A l'article 23 du texte coordonné, il y a de nouveau lieu de supprimer les crochets aux articles 382-1 et 382-2 du Code pénal.

A l'article 24, les crochets sont également à supprimer.

Le Conseil d'Etat estime que la disposition que l'article 30 du texte coordonné propose d'insérer à l'article 381 du Code pénal n'y a plus sa place. Suite au vote du projet de loi *No 5860*, la disposition sous examen devrait logiquement trouver sa place parmi les dispositions nouvellement introduites au Code pénal, à moins d'envisager une refonte plus générale de l'article 381 du Code pénal.

Finalement, il y a encore une fois lieu de supprimer les crochets aux articles 382-1 et 382-2 du Code pénal, et ce à l'article 34 du texte coordonné (nouvel article 3, paragraphe 1er, alinéa 3 de la loi modifiée du 12 mars 1984).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 mars 2009.

Pour le Secrétaire général,

L'Attaché,

Yves MARCHI

Le Président,

Alain MEYER

