

N° 7041²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

portant réforme de l'exécution des peines en 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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(19.10.2016)

Le projet de loi sous avis a pour objet de réformer la structure organisationnelle de l'exécution des peines au Luxembourg.

Une première proposition en ce sens avait été faite par le projet de loi n° 6381¹ qui avait été déposé auprès de la Chambre des Députés en janvier 2012.

Au vu du nombre important d'amendements découlant des différents avis émis, qui aurait rendu le texte difficilement lisible, il a été décidé de remplacer complètement le projet de loi n° 6381.

Le projet de loi sous avis, prenant en compte les nombreux commentaires émis à l'encontre du projet de loi n° 6381, remplace ainsi ledit projet de loi et s'inscrit dans le cadre plus global d'une réforme

¹ Projet de loi n° 6381 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.

de l'administration pénitentiaire² visant à rendre plus efficace le système pénal luxembourgeois. Il est prévu qu'il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Les objectifs du présent projet de loi sont les suivants:

- soutenir, au niveau de l'exécution des peines, l'objectif global de la réforme, à savoir l'amélioration des chances d'insertion sociale des condamnés,
- au niveau juridictionnel, introduire la chambre de l'application des peines afin de prévoir une possibilité de recours devant une juridiction indépendante et impartiale en ce qui concerne les décisions en matière d'aménagement de l'exécution des peines ainsi qu'en matière de régime pénitentiaire,
- prévoir des procédures préservant au mieux la flexibilité qui caractérise le système actuel d'exécution des peines.

Leurs principales caractéristiques peuvent être détaillées comme suit:

A) Quant à l'adaptation du système actuel d'exécution des peines

Le système actuel d'exécution des peines ne fait l'objet que de certaines adaptations, tendant principalement à assouplir les conditions d'octroi des différents aménagements possibles de la peine, les grands principes actuels en matière d'exécution des peines demeurant identiques.

Le procureur général d'Etat sera ainsi toujours chargé de l'exécution des peines prononcées par les juridictions pénales en disposant de la faculté d'adapter les modalités d'exécution des peines privatives de liberté en fonction notamment de la personnalité du condamné, de son milieu de vie, de son évolution et de son comportement en milieu carcéral, de ses efforts en vue de sa réinsertion, des risques de récidive, du risque réel de fuite, de l'attitude du condamné à l'égard de la victime ainsi que de la protection des intérêts de cette dernière³.

Il est à noter que pour les peines privatives de liberté supérieures à quatre ans, le projet de loi sous avis prévoit que les mesures d'aménagement de l'exécution de la peine seront prises par le procureur général d'Etat de l'accord d'une commission comprenant le procureur général d'Etat, un magistrat du parquet de Luxembourg et un magistrat du parquet de Diekirch.

² Projet de loi n° 7042 Projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et

1) modification

- du Code pénal;
- du Code d'instruction criminelle;
- du Code de la sécurité sociale;
- de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
- de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;
- de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
- de la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé „centre hospitalier neuropsychiatrique“;
- de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois;
- de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police;
- de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux,
- de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois, ainsi que

2) abrogation

- de la loi modifiée du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale;
- de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de police générale.

³ Article 673 paragraphe 2 Code d'instruction criminelle projeté.

Concernant les modalités possibles d'aménagement de l'exécution de la peine, les régimes de l'exécution fractionnée⁴, de la semi-liberté⁵, du congé pénal⁶, et la possibilité de prononcer la suspension de l'exécution de la peine sont maintenus.

De même, les régimes de la libération anticipée, pour les condamnés étrangers en séjour irrégulier sur le territoire national et ayant fait l'objet d'une interdiction de territoire, ainsi que la libération conditionnelle, qui permet à un condamné ayant purgé une partie de sa peine de bénéficier d'une libération assortie toutefois d'un temps d'épreuve, demeurent inchangés.

Le placement sous surveillance électronique demeurera également, sous conditions, une alternative à l'emprisonnement.

Le présent projet de loi tendant à développer les peines alternatives à l'incarcération des personnes condamnées, il est encore prévu de permettre au procureur général d'Etat de faire exécuter une peine privative de liberté inférieure ou égale à six mois sous forme de travail d'intérêt général non rémunéré⁷.

Enfin, le projet de loi procède à l'insertion d'un nouveau titre au sein du Code d'instruction criminelle consacré à l'exécution des décisions pénales, permettant de rassembler l'ensemble des dispositions relatives à l'exécution des peines au sein du Code d'instruction criminelle, ce que la Chambre de Commerce approuve.

B) Quant à l'introduction de la chambre de l'application des peines

A l'heure actuelle, le procureur général d'Etat est en charge de l'exécution des peines, du traitement pénologique des détenus et il assure également la direction générale et la surveillance des prisons.

Le procureur général d'Etat peut donc dans le cadre de ses fonctions agir (i) en tant que magistrat, chargé de l'exécution des peines et décidant des modalités d'exécution relatives à chaque condamné, ou (ii) en tant que directeur de l'administration ayant en charge la gestion des prisons.

Comme l'ont retenu les juges administratifs⁸, le procureur général d'Etat peut donc être amené à prendre des décisions „judiciaires“ relatives à l'exécution des peines prononcées par les juridictions judiciaires, ou des décisions „administratives“ relatives au régime pénitentiaire d'un détenu telles que le travail, les sanctions disciplinaires ou le placement au régime cellulaire.

La détermination de la nature des décisions prises par le procureur général d'Etat s'avère fondamentale alors qu'à l'heure actuelle elle détermine la possibilité ou non de former un recours contre la décision concernée.

En effet, alors que pour les décisions „administratives“, les détenus disposent d'une voie de recours juridictionnelle devant le tribunal administratif, aucun recours n'est prévu pour les décisions „judiciaires“.

Afin de remédier à cette situation, il convenait de réfléchir à l'instauration de voies de recours à l'encontre des décisions du procureur général d'Etat.

Alors que le projet de loi n° 6381 prévoyait la création d'une chambre de l'application des peines avec un double degré de juridiction au niveau du Tribunal d'arrondissement et de la Cour d'appel, disposant du pouvoir de décision sur les différentes modalités de l'exécution des peines, le projet de loi sous avis a opté (i) pour le maintien du pouvoir décisionnel sur les modalités de l'exécution des peines privatives de liberté entre les mains du procureur général d'Etat et (ii) l'instauration de la chambre de l'application des peines uniquement au niveau de la Cour d'appel.

4 L'exécution fractionnée permet notamment que des peines privatives de liberté inférieures ou égales à un an puissent être exécutées par fractions d'une durée minimale d'un mois chacune.

5 La semi-liberté est le régime dans lequel le condamné est en droit de quitter le centre pénitentiaire pour exercer à l'extérieur une activité professionnelle, pour suivre un enseignement, une formation professionnelle, un traitement médical ou thérapeutique ou pour toute autre activité reconnue par le procureur général d'Etat.

6 Le congé pénal constitue une autorisation de quitter le centre pénitentiaire pendant un temps déterminé, ce temps étant pris en compte pour la computation de la durée de la peine.

7 Article 674 du Code d'instruction criminelle projeté.

8 Tribunal Administratif 10 juillet 2002, n° 14568 du rôle.

Le projet de loi sous avis procède ainsi à la création d'une chambre d'exécution des peines auprès de la Cour d'appel, qui sera en charge de connaître des recours à l'encontre des décisions émanant du procureur général d'Etat.

Etant donné que les matières de l'exécution des peines et du régime pénitentiaire sont intimement liées – et afin d'éviter des problèmes de compétences juridictionnelles ou d'interprétations divergentes entre les décisions des juridictions administratives en matière „administrative pénitentiaire“ et de la chambre d'application des peines en matière d'exécution des peines – les auteurs du présent projet de loi ont opté pour conférer compétence à la chambre d'application des peines pour l'ensemble du contentieux relatif aux décisions du procureur général d'Etat ou du directeur de l'administration pénitentiaire à l'égard d'un condamné, ce que la Chambre de Commerce salue.

Cela étant, la Chambre de Commerce relève toutefois que par ce biais et en l'état actuel du projet de loi, les détenus se voient privés d'un degré de juridiction dans le cadre des recours en matière „administrative pénitentiaire“. En effet, alors que jusqu'à présent les détenus disposaient d'un recours en première instance devant le tribunal administratif et d'un recours en instance d'appel devant la Cour administrative d'appel à l'encontre de ces décisions, seul un recours devant la chambre de l'application des peines sera à l'avenir possible.

C) Quant au changement de paradigme concernant la motivation des décisions judiciaires en matière pénale

Le projet de loi sous avis, s'inspirant du Code pénal français, insère également un nouvel article 195-1 au Code d'instruction criminelle, prévoyant qu'en matière correctionnelle et criminelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement ou de réclusion sans sursis, qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette mesure, cette obligation cessant lorsque la personne à juger est en état de récidive légale.

La Chambre de Commerce relève qu'il s'agit ici d'un changement fondamental en matière pénale puisque jusqu'à présent l'octroi du sursis ne constituait qu'une mesure de faveur accordée par les juges selon les cas d'espèces.

Or, la présente disposition entend faire à l'avenir du sursis la „norme“, en obligeant les juges à indiquer dans leurs jugements pourquoi ils prononcent une peine d'emprisonnement ou de réclusion ferme.

L'objectif de cette mesure est ainsi clairement de renforcer l'usage des peines alternatives par rapport aux peines d'emprisonnement ferme, ce que la Chambre de Commerce approuve.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de ses observations.