

Projet de loi

modifiant :

- **le Code de procédure pénale en introduisant un titre IX concernant l'exécution des peines ;**
- **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 complémentaire du Conseil d'État

(20 février 2018)

Par dépêche du Premier ministre, ministre d'État, du 17 octobre 2017, le Conseil d'État a été saisi d'amendements au projet de loi sous rubrique qui ont été élaborés par le ministre de la Justice.

Aux textes desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis tenant compte desdits amendements.

L'avis de la Ligue des droits de l'homme a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 18 janvier 2018.

Examen des amendements

Amendements 1 à 5

Sans observation.

Amendement 6

L'amendement 6 ajoute à l'article 671 nouveau du Code de procédure pénale, qui détermine le délai dans lequel doit être commencée l'exécution d'une peine privative de liberté, une disposition au titre de laquelle ce délai est interrompu par des actes de recherche lorsque le condamné se soustrait à l'exécution de la peine. Les auteurs de l'amendement indiquent qu'ils veulent répondre à un problème signalé dans l'avis du parquet de Luxembourg. Le Conseil d'État s'interroge sur la qualification d'un acte comme acte de recherche ou commencement d'exécution d'une peine. Si l'on considère que l'invitation adressée à un condamné à se présenter en vue de purger sa peine de prison, l'émission d'un ordre d'arrestation et le signalement du condamné constituent des actes d'exécution, le dispositif sous examen serait superfétatoire. Ce n'est que dans la lecture selon laquelle

les actes mentionnés ne marquent que la volonté du procureur général de procéder à l'exécution d'une peine ou que d'autres actes de recherche, non autrement spécifiés, sont visés, que se pose le problème auquel l'amendement vise à répondre. Se pose encore la question de la preuve que l'exécution n'a pas pu être entamée dans les délais parce que l'intéressé s'est soustrait à la justice, ce qui implique un acte volontaire de sa part.

Amendement 7

L'amendement 7 modifie, sur certains points, le nouvel article 672 du Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État s'interroge sur le remplacement de la formule « il y a lieu à confusion des peines » par celle de « il peut y avoir lieu à confusion des peines ». Cette modification pourrait être interprétée en ce sens que la confusion des peines n'est pas un droit pour le condamné, mais une faculté dans le chef du procureur général d'État. Les auteurs de l'amendement omettent de donner la moindre explication sur ce changement et le Conseil d'État s'interroge sur l'objectif qui est poursuivi.

Le Conseil d'État considère que, si la confusion des peines est considérée comme un droit qui est attaché à la liberté individuelle au sens de l'article 12 de la Constitution, la consécration d'une faculté de l'appliquer est inadmissible. S'il s'agit non pas d'un droit mais d'une faculté, l'application de celle-ci par le procureur général d'État devrait être entourée des critères nécessaires pour éviter une application arbitraire, source d'insécurité juridique. Dans les deux lectures, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle au texte sous examen. Il y a lieu de reprendre la formule « il y a lieu à confusion (...) ».

Les autres modifications n'appellent pas d'observation particulière.

Amendement 8

L'amendement sous examen modifie le nouvel article 673 du Code de procédure pénale.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État marque son accord avec l'ajout d'une référence à l'état de santé. Il s'interroge toutefois sur la formule générale portant sur la prise en considération « de tout autre élément susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs visés à l'article 670 ». Il ne comprend pas la suppression de la référence du respect du contrat volontaire d'insertion vu l'importance que les auteurs du projet de loi attachent à ce contrat. Par ailleurs, la formule « passe-partout » qu'il est proposé d'ajouter introduit un élément d'imprécision et d'appréciation discrétionnaire difficilement conciliable avec une énumération précise des points qu'il y a lieu de considérer.

Les autres modifications apportées au nouvel article 673 n'appellent pas d'observation.

Amendements 9 à 22

Sans observation.

Amendement 23

L'amendement sous examen introduit au futur article 693, paragraphe 2, du Code de procédure pénale une référence aux articles 2018, 2019, alinéa 2, et 2020, alinéa 1^{er}, du Code civil pour préciser les critères que doit remplir la caution qui est fournie pour éviter la contrainte par corps. Les auteurs expliquent que cet amendement tient compte des observations formulées par la déléguée à l'exécution des peines. Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de cet ajout. On peut comprendre le nouveau dispositif en ce sens que la caution doit, de toute façon, remplir les conditions prévues au Code civil, mais que le procureur général d'État peut toujours considérer d'autres éléments, tels que les antécédents judiciaires de la caution. L'ajout pourrait toutefois également être compris en ce sens qu'un refus de la caution, que ce soit par le receveur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ou par le procureur général d'État, n'est désormais possible qu'au regard des critères figurant au Code civil et que tout autre motif est exclu. Le Conseil d'État considère qu'une précision de la formulation est indiquée.

Le complément apporté au paragraphe 3 de l'article 693 du Code de procédure pénale n'appelle pas d'observation particulière.

Amendement 24

L'amendement 24 supprime au futur article 694, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale la seconde phrase relative à l'exécution en deux temps d'une interdiction de conduire judiciaire. Les auteurs de l'amendement se réfèrent encore une fois aux observations de la déléguée à l'exécution des peines qui souligne tant l'absence d'intérêt de ce dispositif pour les condamnés que les désordres que ce régime implique au niveau administratif. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendements 25 et 26

Sans observation.

Amendement 27

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé de l'article 696 nouveau du Code de procédure pénale qui répond aux critiques qu'il avait formulées dans son avis du 17 mars 2017. L'opposition formelle émise à l'encontre du dispositif initial peut être levée.

Amendement 28

Les modifications apportées à l'article 698 du Code de procédure pénale, dans la numérotation de la version initiale du projet de loi, qui devient le futur article 697 du Code de procédure pénale dans la version amendée, visent à répondre à des critiques émises par le Conseil d'État dans son avis du 17 mars 2017 et portant sur le respect du contradictoire entre le ministère public et le condamné dans la procédure devant la chambre d'application des peines. Le Conseil d'État comprend le système envisagé en ce sens que, si la chambre d'application des peines n'ordonne pas la

comparution du détenu, le ministère public n'est pas entendu et que, si la comparution est ordonnée, le ministère public est entendu et le condamné a le droit de répliquer.

Amendement 29

L'amendement sous examen apporte une série de modifications au nouvel article 699 du Code de procédure pénale, dans la numérotation de la version initiale du projet de loi, qui devient le futur article 698 dans la version amendée sur proposition des autorités judiciaires.

Les auteurs de l'amendement soulignent l'utilité d'un exposé sommaire des moyens dans la déclaration d'appel au greffe, dans une procédure où la comparution personnelle du requérant devant le juge doit rester l'exception. Le Conseil d'État se prononce toutefois contre la consécration de cette exigence pour les motifs suivants : En matière pénale, l'appel par déclaration au greffe ne requiert pas une indication, fût-elle sommaire, des moyens. Dans une procédure qui n'est pas écrite et qui ne requiert pas le ministère d'avocat, les moyens sont, si besoin, présentés oralement devant le juge. Dans le système envisagé par les auteurs de l'amendement, l'appel devra logiquement être déclaré irrecevable si le condamné, ayant fait la déclaration au greffe du centre pénitentiaire, a omis de remplir cette formalité. Or, peut-on valablement attendre de lui qu'il soit en mesure de remplir cette formalité et d'évaluer la portée du concept de moyen ou l'étendue d'un exposé sommaire ? Selon l'application qu'il pourra recevoir, le système envisagé risque d'être contesté au regard de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en relation avec le droit d'accès au juge¹. Aussi le Conseil d'État recommande-t-il fortement d'abandonner l'exigence d'une indication sommaire des moyens dans l'acte d'appel.

Le Conseil d'État considère que si la chambre d'application des peines est suffisamment informée de la portée du problème qui lui est soumis sur base du dossier et en particulier à la lecture de la demande initiale d'un condamné et de la décision du procureur général d'État, elle peut statuer sur le recours, sans devoir ordonner la comparution du condamné. Si elle ne s'estime pas suffisamment informée, une comparution du condamné s'impose et le Conseil d'État a du mal à imaginer qu'un exposé sommaire des moyens puisse remplacer une explication orale.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur le paragraphe 4, aux termes duquel le procureur général d'État peut à tout moment saisir la chambre d'application des peines pour voir toiser une difficulté d'exécution d'une peine. Les auteurs de l'amendement indiquent répondre par cet amendement à une proposition des parquets. Le Conseil d'État constate que dans son avis, le procureur d'État de Diekirch soulève deux problèmes, à savoir le droit pour des tiers intéressés de saisir la chambre d'application des peines et celui pour le procureur général d'État de soumettre à la chambre d'application des peines les difficultés d'exécution d'une peine. Le Conseil d'État constate que la proposition relative au recours d'un tiers n'est pas reprise, et ce sans que les auteurs de l'amendement fournissent une

¹ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 avril 2008, Kemp c. Luxembourg portant sur formalisme excessif en matière de cassation.

explication. Le Conseil d'État s'interroge encore sur le concept des difficultés d'exécution d'une peine et sur l'objet de la saisine de la chambre d'application des peines. Dans la logique du système tel que résultant des amendements, c'est le procureur général d'État qui prend la décision d'exécution ; il appartient au condamné, en vertu du nouvel article 696 du Code de procédure pénale, d'introduire un recours contre cette décision. Quel serait le rôle de la chambre d'application des peines en cas de difficultés d'exécution que le procureur général n'arrive pas à trancher au titre des compétences qui lui sont propres ? Quelle serait la nature de la décision à adopter ? Étant une instance de recours, la chambre d'application des peines n'est ni appelée à conseiller le procureur général d'État ni à adopter une décision à sa place. Le Conseil d'État rappelle que la compétence de la chambre d'application des peines de connaître des difficultés d'exécution de toutes les peines, ayant figuré à l'article 697 du Code de procédure pénale dans la version initiale du projet de loi sous examen, a été supprimée à l'amendement 27.

Le Conseil d'État rappelle également ses considérations relatives au nouvel article 697 du Code de procédure pénale, dans la version initiale du projet de loi, faites dans son avis du 17 mars 2017. Il s'était interrogé sur la portée du concept de « difficultés d'exécution » et avait considéré ce qui suit : « Si la divergence de vues entre le condamné et le procureur général d'État sur la portée d'une condamnation a donné lieu à une décision de ce dernier, l'hypothèse du point a) se trouve vérifiée. S'il s'agit de permettre au condamné d'obtenir une décision de justice sur la portée de la décision de condamnation, le régime se rapproche d'un recours en interprétation, qui est normalement porté devant le juge à l'origine de la décision. Ou, faut-il comprendre par « difficultés d'exécution » les problèmes d'exécution des peines qui sont d'ordre pratique ? En raison de l'incertitude relative aux compétences juridictionnelles qui découlent du point d), le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que la disposition du point d) soit omise. »

Le Conseil d'État doit réitérer cette opposition formelle et demande la suppression du paragraphe 4.

Amendement 30

Sans observation.

Amendement 31

Le Conseil d'État marque son accord avec la suppression du futur article 701 du Code de procédure pénale dans la numérotation du projet de loi dans sa version initiale qui répond à une opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 17 mars 2017.

Amendement 32

Sans observation.

Amendement 33

Le Conseil d'État marque son accord avec le dispositif du nouvel article 701 du Code de procédure pénale qui répond à l'opposition formelle soulevée dans son avis du 17 mars 2017. La seule réserve que le Conseil d'État entend formuler vise l'obligation d'indiquer dans le recours un exposé sommaire des moyens invoqués ; il renvoie aux considérations émises à l'endroit de l'amendement 29.

Amendements 34 à 36

Sans observation.

Amendement 37

Le Conseil d'État marque son accord avec les modifications apportées par l'amendement sous examen aux articles 34 et 49 nouveaux de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire qui répond à des observations qu'il avait formulées dans son avis du 17 mars 2017.

Amendement 38

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État tient à souligner que les amendements à apporter au projet de loi sous avis sont à apporter au dispositif du projet de loi proprement dit et non pas aux codes et lois que la loi en projet entend modifier. Les phrases liminaires devront de ce fait être adaptées en conséquence. Elles pourront, à titre d'exemple, être formulées de la manière suivante :

« À l'article 1^{er}, point 4, visant à introduire au livre II du Code de procédure pénale un titre IX, le bout de phrase « [...] » à l'article 669, paragraphe 1^{er}, est supprimé ».

Par ailleurs, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, lettre c), deuxième phrase, de la loi », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 de la loi ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 février 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes