

VERS UNE EXECUTION DES PEINES PRIVATIVES DE LIBERTE OFFRANT DAVANTAGE DE TRANSPARENCE, DE SECURITE JURIDIQUE ET DE PLACE AU DEBAT CONTRADICTOIRE

Les lois du 17 mai 2006 relatives au statut juridique externe et aux tribunaux de l'application des peines

Au Moniteur belge du 15 juin 2006 étaient publiées deux lois datées du 17 mai 2006, la première «relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine» (ci-après «loi relative au statut juridique externe»), et l'autre «instaurant des tribunaux de l'application des peines» (ci-après «loi relative aux tribunaux de l'application des peines»).

A l'exception de quelques dispositions de la loi relative aux tribunaux de l'application des peines¹, ces deux textes ne sont pas encore entrés en vigueur et leur application pleine pourrait se faire attendre encore quelque temps². Il nous paraît utile, pourtant, de proposer d'ores et déjà une rapide présentation des principales lignes de force de ces nouvelles législations qui viennent véritablement révolutionner tout un pan du droit pénitentiaire belge.

1. Un cadre légal pour le statut juridique externe des condamnés à une peine privative de liberté

La tradition pénologique opère une distinction entre les statuts juridiques interne et externe des condamnés à une peine privative de liberté³. Le statut juridique interne du condamné vise les actes et les décisions concernant le condamné en tant qu'occupant de l'établissement pénitentiaire, autrement dit concernant sa vie dans l'enclave de la prison. Le statut juridique externe du condamné se rapporte, au contraire, aux aspects extérieurs de sa détention, et en particulier aux diverses formes de libération temporaire ou anticipée, ou d'exécution de la peine hors des murs de la prison.

(1) Sont entrés en vigueur, à ce jour, les articles 15, 16, 17, 18, 19, 1^o à 3^o, 25, 26, 32, 34, 47 et 48 de la loi instaurant des tribunaux de l'application des peines – c'est-à-dire, en réalité, les différentes dispositions sur base desquelles les juges au tribunal de l'application des peines, les substituts du procureur du Roi spécialisés en application des peines et les assesseurs en application des peines pourront être recrutés (voy. A.R., 22 août 2006, M.B., 31 août 2006).

(2) Voy., à cet égard, l'article 109 de la loi relative au statut juridique externe (entrée en vigueur à une date à fixer par arrêté royal, mais au plus tard le premier jour du 24^e mois qui suit celui de la publication de la loi au Moniteur belge, soit le 1^{er} juin 2008), et l'article 51 de la loi relative aux tribunaux de l'application des peines (entrée en vigueur à une date à fixer par arrêté royal, mais au plus tard le premier jour du 18^e mois qui suit celui de la publication de la loi au Moniteur belge, soit le 1^{er} décembre 2007).

(3) Rapport final de la commission «loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus», Doc. parl., Chambre, 2000-2001, 50-1076/1, p. 365.

Le statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté souffrait jusqu'à présent d'un défaut d'ancrage légal: à l'exception de la libération conditionnelle, régie par les lois des 5 et 18 mars 1998, et de la libération provisoire pour raisons médicales, régie par l'article 97, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 mai 1965, aucune autre mesure relevant du statut externe n'était en effet réglée par une loi ou même par un arrêté royal; seules des circulaires ministérielles, maintes fois modifiées et peu cohérentes entre elles, réglaient la matière.

Cette situation posait problème, en termes de transparence et de sécurité juridique. Il était en effet extrêmement difficile, tant pour les détenus que pour le pouvoir décisionnel, d'avoir une vision claire et globale des règles en vigueur.

L'enjeu majeur de la loi relative au statut juridique externe sera d'abord d'apporter une réponse à ce déficit législatif et de renforcer la protection juridique des citoyens en définissant dorénavant légalement les diverses modalités d'exécution de la peine ou de libération anticipée, de même que les conditions et procédures à respecter pour que les condamnés puissent en bénéficier.

2. Un nouvel acteur de la justice pénale: le tribunal de l'application des peines

Le législateur a prévu de créer un tribunal de l'application des peines par ressort de cour d'appel. Il s'agira d'une section du tribunal de première instance du siège de la cour d'appel, mais qui pourra siéger dans tous les tribunaux de première instance situés dans le ressort, de même que dans les établissements pénitentiaires (art. 3 de la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines).

Le tribunal de l'application des peines sera composé d'un juge du tribunal de première instance pouvant justifier d'une expérience de dix ans comme magistrat effectif^{3bis} dont trois ans comme juge au tribunal de première instance, nommé à temps plein à cette fonction, et de deux assesseurs en application des peines, l'un spécialisé en matière pénitentiaire et l'autre en réinsertion sociale, tous deux nommés par le Roi à temps plein parmi les lauréats d'un examen de recrutement (art. 5, 16 et 19 de la même loi).

L'instauration des tribunaux de l'application des peines s'accompagnera aussi de la création d'un parquet spécialisé: dans les parquets près les tribunaux de première instance situés au siège des cours d'appel, il est en effet prévu de désigner un ou plusieurs substitut(s) du procureur du Roi spécialisé(s) en application des peines (art. 13 et 19 de la même loi). Ceux-ci rempliront de nombreuses missions au stade de la mise en état des dossiers, ainsi qu'en matière de suivi des mesures octroyées. Ils pourront, le cas échéant, saisir le tribunal de l'application des peines d'une demande d'adaptation des conditions qui entourent la mesure octroyée ou d'une demande de révocation ou de suspension de la mesure.

(3bis) D'après l'appel à candidature publié au Moniteur belge du 6 novembre 2006, un projet de loi devrait bientôt être déposé par le gouvernement à la Chambre avec pour but de réduire de dix à cinq ans l'expérience requise comme magistrat effectif.

La compétence territoriale des tribunaux de l'application des peines sera déterminée comme suit :

- le détenu qui demande à bénéficier d'une mesure de la compétence du juge ou du tribunal de l'application des peines s'adressera au juge ou au tribunal compétent du ressort dans lequel se situe l'établissement pénitentiaire où il exécute sa peine ;
- si, suite à cette mesure, le condamné est libéré et s'installe en dehors du ressort pour lequel le juge ou le tribunal de l'application des peines est compétent, le dossier pourra être transféré au juge ou au tribunal de l'application des peines du domicile ou de la résidence du condamné, moyennant l'avis conforme de ce juge ou tribunal ;
- lorsqu'une demande sera adressée à un juge ou un tribunal de l'application des peines par un condamné non détenu, le juge ou le tribunal de l'application des peines compétent sera celui du domicile ou de la résidence du demandeur (art. 42 de la même loi).

3. Une nouvelle répartition des compétences en matière d'exécution des peines

A côté du défaut d'ancrage légal, une deuxième série de problèmes touchant au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté concernait la compétence décisionnelle en cette matière, et le respect du principe de la séparation des pouvoirs : à l'exception, à nouveau, de la libération conditionnelle (qui, depuis 1998, relève de la compétence des commissions de libération conditionnelle), toutes les autres décisions relatives au statut juridique externe des condamnés relevaient en effet du seul pouvoir exécutif. Or, si conformément à l'article 40, alinéa 2, de la Constitution, le pouvoir exécutif est bien compétent pour procéder à l'exécution de ce que le juge pénal a décidé, le principe de la séparation des pouvoirs semble, au contraire, exiger une nouvelle intervention du pouvoir judiciaire chaque fois qu'il s'agit de modifier la nature ou la durée des peines qui ont été prononcées⁴. Et c'est bien en prenant en compte ce critère que la loi relative au statut juridique externe entend réorganiser la répartition de compétences entre le pouvoir judiciaire – désormais doté de tribunaux de l'application des peines – et l'exécutif : les tribunaux de l'application des peines seront ainsi compétents pour toutes les décisions modifiant de manière substantielle la nature de la peine, tandis que l'exécutif continuera de décider des autres mesures, qui n'apportent pas de modification fondamentale à la nature de la peine.

En application de ce critère, le ministre de la Justice sera le seul à prendre les décisions relatives aux mesures suivantes :

- la permission de sortie, c'est-à-dire l'autorisation pour le détenu de s'absenter de la prison pour une journée au plus, de manière périodique (afin de préparer le retour à la liberté) ou occasionnelle (pour obligations familiales, juridiques, médicales,

(4) Rapport de la Commission Justice du Sénat sur le projet de loi relatif aux tribunaux de l'application des peines, Doc. parl., Sénat, 2004-2005, 3-1127/5, p. 3-4.

- etc.) (art. 4 et 5 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe);
- le congé pénitentiaire, à savoir la possibilité pour le détenu de s'absenter de la prison avec une nuitée à l'extérieur (maximum 3 jours par trimestre) (art. 6 à 9 de la même loi);
 - l'interruption de l'exécution de la peine, qui peut être octroyée pour une période renouvelable de 3 mois maximum lorsque le détenu est confronté à des événements familiaux graves et exceptionnels nécessitant sa présence à l'extérieur de la prison (art. 15 à 20 de la même loi).

Par contre, le tribunal de l'application des peines – composé du seul juge de l'application des peines ou, au contraire, d'un juge professionnel et de deux assesseurs, selon que le total des peines privatives de liberté à exécuter excède ou non trois ans – sera dorénavant seul compétent pour statuer sur les demandes suivantes:

- la détention limitée qui permet à un condamné de quitter systématiquement l'établissement pénitentiaire pour des périodes prédéterminées de 12 heures maximum⁵ (art. 21 et 23 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe);
- l'assignation à résidence sous surveillance électronique (art. 22 et 23 de la même loi);
- la libération conditionnelle (la compétence des actuelles commissions de libération conditionnelle sera donc transférée aux tribunaux de l'application des peines) (art. 24 et 25 de la même loi);
- la libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise, qui consiste à libérer un condamné étranger qui fait l'objet d'une décision d'expulsion ou de renvoi, ou celui à l'égard duquel une décision d'extradition a été prise ou un mandat d'arrêt européen décerné (art. 26 de la même loi).

La loi relative au statut juridique externe reconnaît, en outre, des compétences particulières au juge de l'application des peines, statuant comme juge unique:

- la libération provisoire pour raisons médicales envisageable en cas de phase terminale d'une maladie incurable ou dans le cas où l'état de santé du détenu est incompatible avec la détention (art. 72 à 80 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe);
- le recalcul de la peine lorsqu'une décision de condamnation coulée en force de chose jugée n'a pas dûment tenu compte d'une situation de concours d'infractions (art. 81 à 86 de la même loi);
- et la modification de la peine, mesure radicalement nouvelle qui permet au juge de l'application des peines de transformer une peine d'emprisonnement de maximum un an en une peine de travail lorsque la situation sociale, familiale ou professionnelle du condamné a sensiblement évolué depuis le prononcé de la peine (art. 87 à 95 de la même loi).

(5) Il s'agit d'un mode d'exécution des peines qui rassemble en une modalité unique les mesures actuelles de semi-liberté et semi-détention qui permettent déjà à un condamné de ne passer que les nuits en prison (la semi-détention étant accordée par le parquet dès la mise à exécution de la peine, tandis que la semi-liberté est décidée par l'administration en cours d'exécution de la peine).

4. Une place redéfinie pour les victimes

En ce qui concerne la procédure prévue devant le juge et le tribunal de l'application des peines, l'aspect le plus novateur par rapport à l'actuelle procédure applicable devant les commissions de libération conditionnelle tient certainement à la plus grande place qui est réservée aux victimes⁶, et qui se marque à deux niveaux principalement.

– L'actuelle réglementation relative à la libération conditionnelle distingue, rappelons-le, deux catégories de victimes selon le type d'infraction concernée: les victimes de certaines infractions graves, limitativement énumérées, doivent en effet obligatoirement être associées à la procédure (à moins qu'elles n'aient exprimé le souhait contraire), tandis que les victimes de toutes les autres infractions ne le seront que si, 1^o, l'infraction dont elles sont victimes a donné lieu à une condamnation à une peine privative de liberté dont la partie à subir effectivement est d'au moins un an, et si, 2^o, elles ont exprimé le souhait écrit d'être associées à la procédure.

A l'avenir, au contraire, la prise de contact obligatoire avec certaines catégories de victimes sera abandonnée (chaque victime sera donc tenue, si elle souhaite être entendue ou informée, de faire une démarche active à cet effet⁷). Par contre, toutes les victimes bénéficieront dorénavant de cette possibilité sans que l'on ne fasse plus de distinction selon la gravité de l'atteinte subie ou le degré de la peine imposée.

– Le rôle que la victime pouvait assumer dans le cadre de l'exécution de la peine restait jusqu'ici limité à la seule procédure de libération conditionnelle.

A l'avenir, au contraire, les victimes auront en principe la possibilité d'être informées chaque fois qu'une modalité d'exécution de la peine hors des murs de la prison est autorisée par le ministre ou le tribunal de l'application des peines⁸, de

(6) La notion même de victime s'entend par contre de manière plus restrictive. Jusqu'à présent, il n'était pas requis que la victime se soit constituée partie civile, ni même qu'elle ait fait une déclaration de personne lésée, pour pouvoir se prévaloir, le cas échéant, du droit à être informée et/ou entendue dans le cadre de l'exécution de la peine. A l'avenir, par contre, ce droit devrait, en principe, être réservé aux seules parties civiles dont la demande a été déclarée recevable et fondée (art. 2, 6^o, point a) de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe). Soucieux, toutefois, de garantir aussi les intérêts de personnes qui n'ont pas pu – pour certaines raisons bien précises – se constituer partie civile en temps utile, le législateur a décidé de prendre également en compte deux autres catégories de victimes: outre la partie civile dont l'action a été déclarée recevable et fondée, pourront ainsi également demander à être informées ou entendues « la personne qui était mineure, mineure prolongée ou interdite au moment des faits et pour laquelle le représentant légal ne s'est pas constitué partie civile » et « la personne physique qui n'a pas pu se constituer partie civile à la suite d'une situation d'impossibilité matérielle ou de vulnérabilité » (art. 2, 6^o, points b) et c) de la même loi). Pour être associées à la procédure, ces deux catégories spécifiques de victimes devront toutefois en faire la demande expresse, par requête motivée adressée au juge de l'application des peines, qui appréciera si elles ont un intérêt direct et légitime (art. 3 de la même loi).

(7) La manière dont la victime peut indiquer qu'elle souhaite être associée à l'exécution de la peine sera réglée par arrêté royal (art. 2, 6^o de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe).

(8) En ce qui concerne le congé pénitentiaire, qui présente en principe un caractère systématique (au sens où le condamné admis au régime des congés pourra en bénéficier chaque trimestre sauf incident), les victimes seront toutefois uniquement informées de l'octroi du premier congé (art. 10, § 2, al. 3).

même qu'en cas d'interruption de l'exécution de la peine, d'octroi d'une libération provisoire pour raisons médicales ou de conversion d'une peine d'emprisonnement en peine de travail. En réalité, la seule mesure qui ne sera pas portée à la connaissance de la victime est la permission de sortie. Une information de la victime en cette matière n'est pas apparue opportune au gouvernement, à la fois en raison de la durée très courte pendant laquelle le condamné se retrouve hors des murs de l'établissement pénitentiaire en pareil cas, et du fait du très grand nombre de permissions de sortie octroyées chaque année qui rendrait difficilement praticable une information systématique des victimes⁹.

Les victimes auront par ailleurs la possibilité d'être entendues quant aux conditions pouvant être imposées dans leur intérêt non seulement pour la libération conditionnelle, mais aussi pour l'octroi d'une détention limitée, d'une surveillance électronique ou d'une mise en liberté provisoire en vue d'éloignement du territoire ou de la remise, et même en cas de remplacement de la peine privative de liberté par une peine de travail (art. 35, 53 et 90 de la loi relative au statut juridique externe). Lors de ces auditions par le juge ou le tribunal de l'application des peines, la victime pourra non seulement se faire assister mais aussi représenter par son avocat (ce qui n'est pas le cas dans la législation actuelle relative à la libération conditionnelle où la victime peut être assistée par son avocat mais pas représentée). Elle pourra aussi se faire assister, mais pas représenter cette fois, par une association d'aide aux victimes.

5. En guise de conclusion

Avec le vote des lois du 17 mai 2006 relatives au tribunal de l'application des peines et au statut juridique externe, c'est véritablement un pan entier de la justice pénale qui sort de l'ombre.

Il faut évidemment s'en réjouir. On ne peut manquer, pourtant, d'avoir quelque inquiétude quant à l'effectivité de la réforme, et, en particulier, quant aux moyens budgétaires qui seront dégagés pour la rendre praticable.

Dans un premier temps, il n'était apparemment prévu d'instaurer que six chambres de l'application des peines, une par tribunal de première instance du siège des cours d'appel, et deux à Bruxelles.

Cette réparation était basée sur la situation actuelle concernant les commissions de libération conditionnelle, mais les compétences des tribunaux de l'application des peines seront sensiblement plus étendues. Outre la libération conditionnelle des condamnés à des peines de plus de trois ans (qui constitue le contentieux actuellement dévolu aux commissions de libération conditionnelle mais ne représente qu'une petite minorité des libérations décidées chaque année), les compétences des tribunaux

(9) Voy., en ce sens, l'exposé des motifs (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, 3-1128/1, p. 10) et le rapport de la Commission Justice de la Chambre (Doc. parl., Chambre, 2005-2006, 51-2170/10, p. 44). Plusieurs amendements furent déposés lors des débats à la Chambre visant à ce que la victime soit informée de l'octroi de permissions de sortie au moins lorsque celles-ci revêtent un certain caractère de périodicité, mais ils ne furent pas adoptés (voy. en ce sens les amendements n^{os} 9 et 12 de M. Melchior Wathelet et l'amendement n^o 170 de M. Servais Verherstraeten).

de l'application des peines incluront en effet également la surveillance électronique et la détention limitée, mais, surtout, les différents types de libérations provisoires actuellement décidées par les directeurs de prison ou par le service des cas individuels (en particulier la libération provisoire – qui dans le nouveau système deviendra libération conditionnelle – des condamnés à des peines égales ou inférieures à trois ans et la libération provisoire des étrangers devant quitter le pays) lesquels restent de loin, les modes de libération anticipée les plus courants en pratique¹⁰.

Pour faire face à l'ampleur des missions qui leur seront progressivement confiées, le gouvernement a récemment décidé de porter le nombre de chambres de l'application des peines de six à neuf¹¹. Ce sont apparemment les ressorts des cours d'appel de Bruxelles (francophone), Gand et Liège qui bénéficieront de cette extension du cadre¹².

Si elle permettra peut-être un fonctionnement effectif des tribunaux de l'application des peines dans la première phase de l'entrée en vigueur de la réforme (lorsque, d'après ce qui a été annoncé par le gouvernement, les tribunaux de l'application des peines ne statueront encore qu'à l'égard des personnes condamnées à des peines privatives de liberté dont la partie effective excède trois ans¹³), tout porte à croire que cette extension ne suffira plus lorsque les tribunaux de l'application des peines exerceront l'ensemble des missions prévues par la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

La situation pourrait alors rapidement devenir critique, particulièrement pour les magistrats professionnels, appelés à siéger à la fois comme juges uniques et comme présidents des chambres de l'application des peines dans leur composition collégiale ...

Marie-Aude BEERNAERT
Chargée de cours à l'UCL

(10) Au cours de l'année 2000, par exemple, on dénombrait environ 5,5 fois plus de libérations provisoires que de libérations conditionnelles (voy. en ce sens le rapport annuel 2000 de la direction générale des établissements pénitentiaires, p. 53).

(11) Voy., en ce sens, la déclaration de politique fédérale du gouvernement du 17 octobre 2006.

(12) C'est du moins ce qui ressort du nouvel appel à candidatures paru au Moniteur belge du 6 novembre 2006 (le premier, publié au Moniteur belge du 21 septembre 2006, ne faisait état que de six places de juges d'application des peines et six places de substituts spécialisés en application des peines).

(13) Voy., en ce sens, la réponse de la ministre de la Justice aux interpellations qui lui ont été adressées en commission de la Justice de la Chambre, le 26 septembre dernier (CRIV, Chambre, 2005-2006, 51 COM 1058, p. 18).