



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.079/1
van 26 maart 2021

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot verlenging van
sommige maatregelen
genomen bij de wet van
20 december 2020 houdende
diverse tijdelijke en structurele
bepalingen inzake justitie in
het kader van de strijd tegen de
verspreiding van het
coronavirus COVID-19’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.079/1
du 26 mars 2021

sur

un projet d’arrêté royal
‘prolongeant certaines mesures
prises par la loi du
20 décembre 2020 portant des
dispositions diverses
temporaires et structurelles en
matière de justice dans le cadre
de la lutte contre la
propagation du coronavirus
COVID-19’

Op 22 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot verlenging van sommige maatregelen genomen bij de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2021.

*

Le 22 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘prolongeant certaines mesures prises par la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mars 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De spoedeisendheid wordt in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

“Gelet op de termijn waarbinnen het koninklijk besluit gepubliceerd dient te worden, en mede op de actuele gezondheidscontext, vragen wij daarom dat het advies met spoed wordt medegedeeld binnen een termijn van vijf werkdagen.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe diverse maatregelen te verlengen genomen bij de wet van 20 december 2020 ‘houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’.

4. Artikel 81 van de wet van 20 december 2020 biedt rechtsgrond aan het ontworpen koninklijk besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Artikel 1 van het ontwerp wijzigt onder meer de datum vermeld in artikel 11 van de wet van 20 december 2020. Dit artikel 11 is evenwel een wijzigingsbepaling, die artikel 7 van de wet van 30 april 2020 ‘houdende diverse bepalingen inzake justitie en het notariaat in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’ wijzigt, en die reeds uitwerking heeft gehad. Een wijzigingsbepaling die uitwerking heeft gehad, kan niet meer worden gewijzigd. Een andere werkwijze zou tot rechtsonzekerheid leiden.

In het voorliggende geval zou de voorgenomen wijziging van artikel 11 bovendien tot een absurd resultaat leiden. Door de ontworpen wijziging zou de tekst van artikel 11 geacht moeten worden als volgt te luiden:

“In artikel 7, eerste lid, van de wet van 30 april 2020 houdende diverse bepalingen inzake justitie en het notariaat in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 juni 2020, worden de woorden ‘31 december 2020’ telkens vervangen door de woorden ‘30 juni 2021’.”

In artikel 7, eerste lid, van de wet van 30 april 2020 is evenwel geen sprake (meer) van de datum van “31 december 2020” aangezien deze datum, precies door artikel 11 van de wet van 20 december 2020 vervangen is door de datum van “31 maart 2021”.

Het is bijgevolg niet meer mogelijk artikel 11 te wijzigen. De gekozen werkwijze zou echter, aldus de gemachtigde, ingegeven zijn door de vaststelling dat artikel 81 van de wet van 20 december 2020 de Koning enkel uitdrukkelijk zou machtigen om de datum bedoeld in artikel 11 te wijzigen, en geen uitdrukkelijke machtiging zou bevatten om artikel 7, eerste lid, van de wet van 30 april 2020 te wijzigen.

Het is evenwel niet nodig een zulke strikte lezing van artikel 81 van de wet van 20 december 2020 te hanteren. Het is immers duidelijk dat artikel 81 van de wet van 20 december 2020 rechtsgrond wil bieden om de maatregel waarop artikel 11 van de wet van 20 december 2020 betrekking heeft, te verlengen. Niet enkel de geest van artikel 81 wijst daarop, ook de letterlijke tekst van dit artikel maakt duidelijk dat de wetgever de Koning machtigt om de datum “bedoeld in artikel 11” aan te passen, “teneinde rekening te houden met de duurtijd van de maatregelen genomen met het oog op de strijd tegen de COVID-19-pandemie”.

Bijgevolg moet in artikel 1 van het ontwerp de verwijzing naar artikel 11 van de wet van 20 december 2020 vervallen, en moet het ontwerp worden aangevuld met een bepaling die de datum van 31 maart 2021 in artikel 7, eerste lid, van de wet van 30 april 2020 vervangt door de datum van “30 juni 2021”.

6. In artikel 1 van het ontwerp wordt de periode waarin gebruik moet of kan worden gemaakt van de bijzondere procedure bedoeld in artikel 46 van de wet van 20 december 2020, verlengd tot 30 juni 2021.

Artikel 46 van de wet van 20 december 2020 is evenwel, bij arrest 32/2021 van 25 februari 2021, geschorst door het Grondwettelijk Hof.

De gemachtigde verklaart in dit verband het volgende:

“Deze zaak is hangende voor het Grondwettelijk Hof en de beslissing van het Hof m.b.t. de vordering tot vernietiging van artikel 46 van de wet van 20 december 2020 wordt uiterlijk op 25 mei 2021 verwacht. De Ministerraad heeft een memorie ingediend in deze procedure. De verlenging zal dus inderdaad geen effect hebben omdat de bepaling geschorst werd en dit in afwachting van de beslissing over de vernietiging er van. Indien de bepaling effectief wordt vernietigd zal de verlenging van dit artikel dus niet van toepassing zijn, indien het Grondwettelijk Hof de bepaling niet vernietigt, stopt de schorsing en de verlengde bepaling zal vanaf dan opnieuw toegepast kunnen worden. De

situatie in de gevangenissen is nog altijd ernstig en er is nog geen zicht op wanneer de vaccinatiecampagne zal kunnen worden opgestart (en of dit voor 30 juni zal kunnen gebeuren). Sommige moeten in lockdown of hun regime sterk inperken. De maatregelen die voorzien werden met betrekking tot de verschijning voor de kamer voor de bescherming van de maatschappij zijn mogelijkheden die voorzien worden, geen verplichting. Waar mogelijk kan men nog via de normale weg werken. Indien deze mogelijkheid niet meer voorzien wordt, zal er een situatie van overmacht kunnen ontstaan waarbij zaken massaal zullen uitgesteld worden. Het is dus tevens in belang van de geïnterneerde personen dat deze maatregelen worden verlengd.”

Gelet op artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’, kan inderdaad een uitspraak van het Grondwettelijk Hof over de vordering tot vernietiging worden verwacht uiterlijk op 25 mei 2021.

Artikel 81 van de wet van 20 december 2020 is niet geschorst door het Grondwettelijk Hof.¹ Formeel gezien laat de machtiging in artikel 81 bijgevolg toe de regeling in artikel 46 van de wet van 20 december 2020 te verlengen, ook al is deze bepaling geschorst door het Grondwettelijk Hof. Deze werkwijze komt in dit geval de rechtszekerheid evenwel niet ten goede. Ze schept immers onnodig verwarring over de toepasselijkheid van een regeling die thans geschorst is, en waaromtrent er een reële kans bestaat dat deze door het Grondwettelijk Hof zal worden vernietigd.

Artikel 4

7. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de maatregel toegekend op grond van de artikelen 63 en 66, § 2, van de wet van 20 december 2020 een einde neemt uiterlijk op 15 juli 2021.

Het is niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot de in artikel 1 van het ontwerp opgenomen wijziging van de datum in artikel 69 tot “30 juni 2021”. Artikel 69 zal immers voortaan inhouden dat het hoofdstuk waarin de artikelen 63 en 66 zijn opgenomen, van toepassing is tot 30 juni 2021, terwijl artikel 63 bepaalt dat de onderbreking van de strafuitvoering “van rechtswege eindigt op de in artikel 69 bedoelde datum”.

De gemachtigde verklaart in dit verband het volgende:

“De formulering van artikel 4 van het voorgestelde KB mist inderdaad de nodige rechtsgrond. Deze bepaling had tot doel een geleidelijke terugkeer naar de gevangenissen mogelijk te maken na afloop van de modaliteit ‘onderbreking van de strafuitvoering COVID-19’ op 30 juni 2021. Bedoeling was om de terugkeer van de gedetineerden in de twee daaropvolgende weken op een veilige en gespreide wijze mogelijk te maken.

¹ GwH 25 februari 2021, nr. 32/2021, B.1.3 en dispositief.

Om dit doel alsnog te realiseren, wordt volgende wijziging aan het KB voorgesteld:

- 1) In artikel 1 van het KB wordt de verwijzing naar artikel 69 geschrapt
- 2) Artikel 4 van het KB wordt vervangen door volgende bepaling:

‘Artikel 69 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

§ 1. De artikelen 59 tot en met 62 zijn van toepassing tot 30 juni 2021

§ 2. De artikelen 63 tot en met 68 zijn van toepassing tot 15 juli 2021.’

Verantwoording voor dit voorstel:

Artikel 81 van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 laat toe om de datum bepaald in artikel 69 van deze wet aan te passen teneinde rekening te houden met de duurtijd van de maatregelen genomen met het oog op de strijd tegen de COVID-19 pandemie. De datum bepaald in artikel 69 heeft betrekking op alle maatregelen die in hoofdstuk 21 genomen zijn, met name de toekenning van de vervroegde invrijheidstelling ‘COVID-19’, de mogelijkheid tot opschorting van de uitvoering van uitgaansvergunningen, penitentiaire verloven en beperkte detenties en de toekenning van de onderbreking van de strafuitvoering ‘COVID-19’. Met het oog op een geleidelijke en gespreide terugkeer naar de gevangenis na 30 juni dient voor de onderbreking van de strafuitvoering een latere datum bepaald te worden waarop de toegekende onderbrekingen van de strafuitvoering uiterlijk een einde moeten nemen, zodat in artikel 69 een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de geldigheidsduur van de maatregelen vervroegde invrijheidstelling en opschorting van modaliteiten enerzijds en de geldigheidsduur van de onderbreking van de strafuitvoering anderzijds.

De bepaling van artikel 81 van de wet om bij KB de datum bepaald in artikel 69 te wijzigen geeft ons inziens ook de mogelijkheid om de datum vermeld in artikel 69 op gedifferentieerde wijze te wijzigen.”

Met dit voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Dans la demande d'avis, l'urgence est motivée comme suit :

« Gelet op de termijn waarbinnen het koninklijk besluit gepubliceerd dient te worden, en mede op de actuele gezondheidscontext, vragen wij daarom dat het advies met spoed wordt medegedeeld binnen een termijn van vijf werkdagen ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de prolonger diverses mesures prises par la loi du 20 décembre 2020 'portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19'.

4. L'article 81 de la loi du 20 décembre 2020 procure un fondement juridique à l'arrêté royal en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. L'article 1^{er} du projet modifie notamment la date mentionnée à l'article 11 de la loi du 20 décembre 2020. Toutefois, cet article 11 est une disposition modificative, qui modifie l'article 7 de la loi du 30 avril 2020 'portant des dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19', et qui a déjà produit ses effets. Une disposition modificative qui a produit ses effets ne peut plus être modifiée. Procéder autrement serait source d'insécurité juridique.

En outre, dans le cas d'espèce, la modification envisagée de l'article 11 résulterait en une situation absurde. La modification en projet aurait pour effet que le texte de l'article 11 devrait être réputé s'énoncer comme suit :

« Dans l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 avril 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, modifié par l'arrêté royal du 26 juin 2020, les mots '31 décembre 2020' sont chaque fois remplacés par les mots '30 juin 2021' ».

Or, dans l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 avril 2020, il n'est pas (plus) question de la date du « 31 décembre 2020 », étant donné que c'est précisément l'article 11 de la loi du 20 décembre 2020 qui a remplacé cette date par celle du « 31 mars 2021 ».

Par conséquent, il n'est plus possible de modifier l'article 11. Selon le délégué, le choix du procédé serait toutefois dicté par la constatation que l'article 81 de la loi du 20 décembre 2020 n'habiliterait expressément le Roi qu'à modifier la date visée à l'article 11, et ne contiendrait pas d'habilitation expresse permettant de modifier l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 avril 2020.

Il n'est toutefois pas nécessaire d'interpréter aussi strictement l'article 81 de la loi du 20 décembre 2020. En effet, il est évident que l'article 81 de la loi du 20 décembre 2020 entend procurer un fondement juridique à la prolongation de la mesure sur laquelle porte l'article 11 de cette même loi. Cela ressort non seulement de l'esprit de l'article 81, mais il résulte également du texte littéral de cet article que le législateur habilite le Roi à adapter la date « prévue [à l']article 11 », « afin de tenir compte de la durée des mesures adoptée[s] en vue de lutter contre la pandémie COVID-19 ».

Par conséquent, la référence à l'article 11 de la loi du 20 décembre 2020 doit être omise à l'article 1^{er} du projet et ce dernier doit être complété par une disposition remplaçant, à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 avril 2020, la date du 31 mars 2021 par celle du « 30 juin 2021 ».

6. L'article 1^{er} du projet prolonge jusqu'au 30 juin 2021 la période pendant laquelle il doit ou il peut être fait usage de la procédure particulière visée à l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020.

Toutefois, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 32/2021 du 25 février 2021, a suspendu l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020.

À cet égard, le délégué déclare ce qui suit :

« Deze zaak is hangende voor het Grondwettelijk Hof en de beslissing van het Hof m.b.t. de vordering tot vernietiging van artikel 46 van de wet van 20 december 2020 wordt uiterlijk op 25 mei 2021 verwacht. De Ministerraad heeft een memorie ingediend in deze procedure. De verlenging zal dus inderdaad geen effect hebben omdat de bepaling geschorst werd en dit in afwachting van de beslissing over de vernietiging er van. Indien de bepaling effectief wordt vernietigd zal de verlenging van dit artikel dus niet van toepassing zijn, indien het Grondwettelijk Hof de bepaling niet vernietigt, stopt de schorsing en de verlengde bepaling zal vanaf dan opnieuw toegepast kunnen worden. De

situatie in de gevangenissen is nog altijd ernstig en er is nog geen zicht op wanneer de vaccinatiecampagne zal kunnen worden opgestart (en of dit voor 30 juni zal kunnen gebeuren). Sommige moeten in lockdown of hun regime sterk inperken. De maatregelen die voorzien werden met betrekking tot de verschijning voor de kamer voor de bescherming van de maatschappij zijn mogelijkheden die voorzien worden, geen verplichting. Waar mogelijk kan men nog via de normale weg werken. Indien deze mogelijkheid niet meer voorzien wordt, zal er een situatie van overmacht kunnen ontstaan waarbij zaken massaal zullen uitgesteld worden. Het is dus tevens in belang van de geïnterneerde personen dat deze maatregelen worden verlengd ».

En effet, eu égard à l'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', une décision de la Cour constitutionnelle sur la demande d'annulation peut être attendue pour le 25 mai 2021 au plus tard.

L'article 81 de la loi du 20 décembre 2020 n'a pas été suspendu par la Cour constitutionnelle¹. D'un point de vue formel, l'habilitation prévue à l'article 81 permet dès lors de prolonger le régime inscrit à l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020, même si cette disposition a été suspendue par la Cour constitutionnelle. Toutefois, ce procédé ne favorise pas en l'occurrence la sécurité juridique. Il crée en effet une confusion inutile quant à l'applicabilité d'un régime qui est pour l'heure suspendu et qui a une chance réelle d'être annulé par la Cour constitutionnelle.

Article 4

7. L'article 4 du projet dispose que la mesure octroyée sur la base des articles 63 et 66, § 2, de la loi du 20 décembre 2020 prend fin le 15 juillet 2021 au plus tard.

On n'aperçoit pas clairement comment cette disposition s'articule avec la modification, prévue à l'article 1^{er} du projet, de la date inscrite à l'article 69 jusqu'au « 30 juin 2021 ». En effet, l'article 69 impliquera désormais que le chapitre dans lequel sont insérés les articles 63 et 66 s'applique jusqu'au 30 juin 2021, alors que l'article 63 prévoit que l'interruption de l'exécution de la peine « prend fin de plein droit à la date visée à l'article 69 ».

À cet égard, le délégué déclare ce qui suit :

« De formulering van artikel 4 van het voorgestelde KB mist inderdaad de nodige rechtsgrond. Deze bepaling had tot doel een geleidelijke terugkeer naar de gevangenissen mogelijk te maken na afloop van de modaliteit 'onderbreking van de strafuitvoering COVID-19' op 30 juni 2021. Bedoeling was om de terugkeer van de gedetineerden in de twee daaropvolgende weken op een veilige en gespreide wijze mogelijk te maken.

¹ C.C., 25 février 2021, n° 32/2021, B.1.3 et dispositif.

Om dit doel alsnog te realiseren, wordt volgende wijziging aan het KB voorgesteld:

1) In artikel 1 van het KB wordt de verwijzing naar artikel 69 geschrapt

2) Artikel 4 van het KB wordt vervangen door volgende bepaling:

‘Artikel 69 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

§ 1. De artikelen 59 tot en met 62 zijn van toepassing tot 30 juni 2021

§ 2. De artikelen 63 tot en met 68 zijn van toepassing tot 15 juli 2021.’

Verantwoording voor dit voorstel:

Artikel 81 van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 laat toe om de datum bepaald in artikel 69 van deze wet aan te passen teneinde rekening te houden met de duurtijd van de maatregelen genomen met het oog op de strijd tegen de COVID-19 pandemie. De datum bepaald in artikel 69 heeft betrekking op alle maatregelen die in hoofdstuk 21 genomen zijn, met name de toekenning van de vervroegde invrijheidstelling ‘COVID-19’, de mogelijkheid tot opschorting van de uitvoering van uitgaansvergunningen, penitentiaire verloven en beperkte detenties en de toekenning van de onderbreking van de strafuitvoering ‘COVID-19’. Met het oog op een geleidelijke en gespreide terugkeer naar de gevangenis na 30 juni dient voor de onderbreking van de strafuitvoering een latere datum bepaald te worden waarop de toegekende onderbrekingen van de strafuitvoering uiterlijk een einde moeten nemen, zodat in artikel 69 een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de geldigheidsduur van de maatregelen vervroegde invrijheidstelling en opschorting van modaliteiten enerzijds en de geldigheidsduur van de onderbreking van de strafuitvoering anderzijds.

De bepaling van artikel 81 van de wet om bij KB de datum bepaald in artikel 69 te wijzigen geeft ons inziens ook de mogelijkheid om de datum vermeld in artikel 69 op gedifferentieerde wijze te wijzigen ».

On peut se rallier à cette proposition du délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME