



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.317/1
van 11 april 2022

avis 71.317/1
du 11 avril 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
uitstel van de inwerkingtreding
van de bepalingen inzake de
uitvoering van vrijheidsstraffen
van drie jaar of minder'

un avant-projet de loi 'visant à
reporter l'entrée en vigueur des
dispositions relatives à
l'exécution des peines
privatives de liberté de trois
ans ou moins'

Op 4 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot uitstel van de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de uitvoering van vrijheidsstraffen van drie jaar of minder’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Wouter PAS, staatsraad, en Astrid TRUYENS, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 april 2022.

*

Le 4 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi ‘visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 7 avril 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Wouter PAS, conseiller d'État, et Astrid TRUYENS, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 avril 2022.

*

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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

“De hoogdringendheid wordt gemotiveerd doordat, na een uitstel naar 1 juni 2022, zich een nieuw uitstel opdringt. De maatregelen die genomen zijn om de overbevolking het hoofd te bieden (creatie van stapelbedden, de opschorting van tenuitvoerlegging van bepaalde vrijheidsstraffen door de het College van procureurs-generaal), hebben geen of onvoldoende soelaas gebracht. Getuige daarvan o.m. het recente besluit van de burgemeester van Antwerpen dat volgens een strak tijdsplan (1 mei 2022 – 1 juni 2022) een maximumcapaciteit oplegt aan de gevangenis van Antwerpen. Een volledige inwerkingtreding van de wet externe rechtspositie op 1 juni 2022, zonder bijkomende flankerende maatregelen zoals voorzien in een voorontwerp tot wetswijziging dat lopende is en zonder bijkomende capaciteit in detentiehuizen, dreigt te leiden tot dramatische situaties. De oorlog die in Oekraïne gaande is en de vluchtelingencrisis die daardoor ontstaan is, leidt tot problemen in de zoektocht naar geschikte detentiehuizen aangezien deze locaties bij uitstek ook in aanmerking komen voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Reeds 1 detentiehuis is op deze wijze al verloren geraakt en het valt te vrezen dat de verdere zoektocht naar detentiehuizen hierdoor aanzienlijk bemoeilijkt zal worden.”

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,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet voorziet in het uitstel van de volledige inwerkingtreding van de wet van 17 mei 2006 ‘betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’ en daarmee gepaard gaande wijzigende wetten.

Het voorontwerp bepaalt dat uiterlijk op 1 september 2022 de nog niet in werking getreden bepalingen van de wet van 17 mei 2006 in werking treden ten aanzien van de veroordeelden met een totaal aan vrijheidsstraffen van meer dan twee jaar (en minder dan drie jaar). Voor de veroordeelden met een straf totaal van twee jaar of minder treedt de wet uiterlijk op 1 september 2023 in werking.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het voorontwerp voorziet ook in een overgangsbepaling waardoor het door de penitentiaire administratie toegekende elektronisch toezicht, dat lopend is op het ogenblik dat de bepalingen die betrekking hebben op de door de strafuitvoeringsrechter toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten bepaald in titel V van de wet van 17 mei 2006 op de veroordeelde van toepassing worden, verder loopt totdat het vonnis van de strafuitvoeringsrechter over het elektronisch toezicht overeenkomstig die bepalingen in kracht van gewijsde is getreden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Het wetsontwerp strekt ertoe de uiterste inwerkingtreding van de nog niet in werking getreden bepalingen van de wet van 17 mei 2006 inzake de externe rechtspositie van bepaalde veroordeelden aan te passen.

Hiertoe wordt artikel 109 van die wet aangepast. De uiterste datum van inwerkingtreding van deze wet was oorspronkelijk 1 juli 2008. Deze uiterste datum werd reeds elf maal uitgesteld, achtereenvolgens tot 1 september 2009, 1 september 2012, 1 september 2013, 1 september 2015, 1 januari 2016, 1 september 2017, 1 oktober 2019, 1 oktober 2020, 1 april 2021, 1 december 2021 en 1 juni 2022.²

Daarnaast wordt ook de datum van inwerkingtreding van de wet van 5 mei 2019 ‘tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten tot aanpassing van de procedure voor de strafuitvoeringsrechter voor de vrijheidsstraffen van drie jaar of minder’ aangepast. De uiterlijke datum van inwerkingtreding van deze wet was oorspronkelijk 1 oktober 2020. Deze datum werd reeds uitgesteld tot 1 april 2021, 1 december 2021 en 1 juni 2022.³

Deze werkwijze van de wetgever is kwalijk, aangezien ze de kenbaarheid en de voorzienbaarheid van de wetgeving ondermijnt. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, dat niet enkel een formeel maar ook een materieel karakter heeft, vereist dat de wet beantwoordt aan bijzondere vereisten van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorzienbaarheid.⁴ In het bijzonder wetten die betrekking hebben op het opleggen van straffen en de uitvoering ervan, moeten beantwoorden aan de rechtsstatelijke kwaliteiten van kenbaarheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid in de toepassing die men er in een rechtsstaat mag van verwachten.

In het licht hiervan moet de wetgever op een doordachte, realistische en geloofwaardige wijze de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van 17 mei 2006 vastleggen. Gelet op de hierboven vermelde voorgeschiedenis moeten de stellers van het voorontwerp kunnen aantonen dat de thans voorgestelde uiterste data van inwerkingtreding

² Bij respectievelijk de wetten van 21 december 2007, 24 juli 2008, 3 augustus 2012, 31 december 2012, 10 augustus 2015, 23 november 2015, 6 juli 2017, 5 mei 2019, 31 juli 2020, 16 maart 2021 en 28 november 2021.

³ Bij respectievelijk de wetten van 31 juli 2020, 16 maart 2021 en 28 november 2021.

⁴ Zie GwH nr. 56/2002, 28 maart 2002, B.9.8.

voldoen aan de boven vermelde rechtsstatelijke beginselen. In dat verband moet vastgesteld worden dat de memorie van toelichting bij het voorontwerp de moeilijkheden schetst waarop de resterende inwerkingtreding van de wet van 17 mei 2006 botst. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de feitelijke gegevens om te beoordelen of, gelet op deze moeilijkheden, de ontworpen uiterste data van inwerkingtreding, realistisch en geloofwaardig zijn. Het komt de stellers van het voorontwerp toe op afdoende wijze te verhelderen of een uitstel van inwerkingtreding met drie maanden respectievelijk veertien maanden hieraan beantwoordt.

Artikelen 3 en 5

5. De artikelen 3 en 5 van het voorontwerp wijzigen autonome bepalingen in wetten die in essentie wijzigingswetten zijn. In die autonome bepalingen wordt verwezen naar “Titel V”. Omwille van de rechtszekerheid dient verwezen te worden naar “Titel V van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten”.

Artikel 2

6. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom de afwijking (i.e. het uitstel van inwerkingtreding tot uiterlijk 1 september 2023 ten aanzien van “de bepalingen van deze wet die betrekking hebben op de door de strafuitvoeringsrechter toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten bepaald in titel V, ten aanzien van de veroordeelde die één of meer vrijheidsstraffen ondergaat waarvan het uitvoerbaar gedeelte twee jaar of minder bedraagt”) enkel betrekking heeft op titel V, en waarom bijvoorbeeld niet eveneens verwezen wordt naar titel VI (Over de toekenning van de door Titel V bepaalde strafuitvoeringsmodaliteiten) en Titel VII (De opvolging en de controle van de in Titel V bedoelde strafuitvoeringsmodaliteiten)? De gemachtigde antwoordt:

“De verwijzing naar titel V moet gelezen worden als een beperkende omschrijving van de in deze bepaling geviseerde strafuitvoeringsmodaliteiten (nl.: de door de strafuitvoeringsrechter (SUR) toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten bepaald in titel V) en niet als een beperkende omschrijving van de afwijking als zodanig of, anders gezegd, niet als een beperkende omschrijving van de bepalingen van deze wet die, in afwijking van het eerste lid, op een later tijdstip in werking treden; die bepalingen zijn immers inderdaad even goed terug te vinden in titel VI en VII. Deze verwijzing naar titel V (als beperkende omschrijving van de strafuitvoeringsmodaliteiten die bedoeld worden) komt ook reeds op andere plaatsen in de wet voor, zoals bvb. in artikel 96 inzake het cassatieberoep, en werd hier om dezelfde redenen hernomen. Ook artikel 16 van de wet 29 april 2021, waarvan het tekstvoorstel recentelijk nog voor instemming aan de Raad van State werd voorgelegd, gebruikt deze formulering.”

Omwille van de rechtszekerheid kan de gegeven uitleg best in de memorie van toelichting worden opgenomen.

Artikel 6

7. Artikel 6 van het voorontwerp bepaalt dat de aan te nemen wet in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Er zal over gewaakt moeten worden dat de wet vóór de datum van 1 juni 2022 wordt bekendgemaakt, om te vermijden dat de wet van 17 mei 2006 en de wijzigingswet van 5 mei 2019 op 1 juni 2022 volledig in werking zouden treden.

*

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.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« De hoogdringendheid wordt gemotiveerd doordat, na een uitstel naar 1 juni 2022, zich een nieuw uitstel opdringt. De maatregelen die genomen zijn om de overbevolking het hoofd te bieden (creatie van stapelbedden, de opschorting van tenuitvoerlegging van bepaalde vrijheidsstraffen door de het College van procureurs-generaal), hebben geen of onvoldoende soelaas gebracht. Getuige daarvan o.m. het recente besluit van de burgemeester van Antwerpen dat volgens een strak tijdsplan (1 mei 2022 – 1 juni 2022) een maximumcapaciteit oplegt aan de gevangenis van Antwerpen. Een volledige inwerkingtreding van de wet externe rechtspositie op 1 juni 2022, zonder bijkomende flankerende maatregelen zoals voorzien in een voorontwerp tot wetswijziging dat lopende is en zonder bijkomende capaciteit in detentiehuizen, dreigt te leiden tot dramatische situaties. De oorlog die in Oekraïne gaande is en de vluchtelingencrisis die daardoor ontstaan is, leidt tot problemen in de zoektocht naar geschikte detentiehuizen aangezien deze locaties bij uitstek ook in aanmerking komen voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Reeds 1 detentiehuis is op deze wijze al verloren geraakt en het valt te vrezen dat de verdere zoektocht naar detentiehuizen hierdoor aanzienlijk bemoeilijkt zal worden ».

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 ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis prévoit de reporter l'entrée en vigueur intégrale de la loi du 17 mai 2006 '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' et des lois modificatives concomitantes.

L'avant-projet porte que les dispositions de la loi du 17 mai 2006 qui ne sont pas encore entrées en vigueur seront applicables au plus tard le 1^{er} septembre 2022 à l'égard des personnes condamnées dont le total des peines privatives de liberté est de plus de deux ans (et de moins de trois ans). Pour les personnes condamnées à un total de peines de deux ans ou moins, la loi entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} septembre 2023.

L'avant-projet comporte également une disposition transitoire prévoyant que la surveillance électronique accordée par l'administration pénitentiaire, qui est en cours au moment où les dispositions qui ont trait aux modalités d'exécution de la peine accordées par le juge de l'application des peines, visées au titre V de la loi du 17 mai 2006, deviennent applicables au condamné, continue de courir jusqu'à ce que le jugement du juge de l'application des peines sur la surveillance électronique soit passé en force de chose jugée, conformément à ces dispositions.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Le projet de loi vise à adapter la date ultime d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe de certaines personnes condamnées qui ne sont pas encore entrées en vigueur.

À cet effet, l'article 109 de cette loi est adapté. La date ultime d'entrée en vigueur de cette loi était initialement fixée au 1^{er} juillet 2008. Cette date a déjà été reportée à onze reprises, successivement au 1^{er} septembre 2009, au 1^{er} septembre 2012, au 1^{er} septembre 2013, au 1^{er} septembre 2015, au 1^{er} janvier 2016, au 1^{er} septembre 2017, au 1^{er} octobre 2019, au 1^{er} octobre 2020, au 1^{er} avril 2021, au 1^{er} décembre 2021 et au 1^{er} juin 2022 ².

Le projet adapte en outre la date d'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2019 'modifiant la loi du 17 mai 2006 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 en vue d'adapter la procédure devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins'. La date ultime d'entrée en vigueur de cette loi était initialement fixée au 1^{er} octobre 2020. Cette date a déjà été reportée au 1^{er} avril 2021, au 1^{er} décembre 2021 et au 1^{er} juin 2022 ³.

Cette façon de procéder du législateur est inopportune, dès lors qu'elle nuit à l'accessibilité et à la prévisibilité de la législation. Le principe de légalité en matière pénale, qui a un caractère non seulement formel mais également matériel, requiert que la loi réponde à des exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité ⁴. Plus particulièrement, les lois qui concernent l'application de peines et leur exécution doivent répondre aux qualités d'accessibilité, de précision et de prévisibilité dans l'application à laquelle l'on peut s'attendre dans un État de droit.

En conséquence, le législateur doit fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 17 mai 2006 d'une manière réfléchie, réaliste et crédible. Compte tenu de l'historique susmentionné, les auteurs de l'avant-projet devront pouvoir démontrer que les dates ultimes d'entrée en vigueur, actuellement proposées, satisfont aux principes inhérents à un État de droit précités. À cet égard, force est de constater que l'exposé des motifs de l'avant-projet donne un aperçu des difficultés auxquelles se heurte l'entrée en vigueur restante de la loi du 17 mai 2006. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des éléments de fait lui permettant d'apprécier si, compte tenu de ces difficultés, les dates ultimes d'entrée en vigueur en projet sont réalistes et crédibles. Il appartiendra aux auteurs de l'avant-projet de clarifier adéquatement si un report de l'entrée en vigueur, respectivement de trois mois et de quatorze mois, y répond.

² Respectivement par les lois des 21 décembre 2007, 24 juillet 2008, 3 août 2012, 31 décembre 2012, 10 août 2015, 23 novembre 2015, 6 juillet 2017, 5 mai 2019, 31 juillet 2020, 16 mars 2021 et 28 novembre 2021.

³ Respectivement par les lois des 31 juillet 2020, 16 mars 2021 et 28 novembre 2021.

⁴ Voir C.C., n° 56/2002, 28 mars 2002, B.9.8.

Articles 3 et 5

5. Les articles 3 et 5 de l'avant-projet modifient des dispositions autonomes dans des lois qui sont essentiellement des lois modificatives. Ces dispositions autonomes visent le « titre V ». Dans un souci de sécurité juridique, il convient de viser le « titre V de la loi du 17 mai 2006 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 ».

Article 2

6. Il a été demandé au délégué pourquoi la dérogation (c'est-à-dire le report de l'entrée en vigueur au plus tard au 1^{er} septembre 2023 à l'égard des « dispositions de la présente loi qui ont trait aux modalités d'exécution de la peine accordées par le juge de l'application des peines visées au titre V, (...) à l'égard des condamnés exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter s'élève à deux ans ou moins »), ne concerne que le titre V, et pourquoi par exemple il n'est pas fait également référence au titre VI (Octroi des modalités d'exécution de la peine fixées au Titre V) et au titre VII (Du suivi et du contrôle des modalités d'exécution de la peine visées au Titre V)? Le délégué répond en ces termes :

« De verwijzing naar titel V moet gelezen worden als een beperkende omschrijving van de in deze bepaling geïmplementeerde strafuitvoeringsmodaliteiten (nl.: de door de strafuitvoeringsrechter (SUR) toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten bepaald in titel V) en niet als een beperkende omschrijving van de afwijking als zodanig of, anders gezegd, niet als een beperkende omschrijving van de bepalingen van deze wet die, in afwijking van het eerste lid, op een later tijdstip in werking treden; die bepalingen zijn immers inderdaad even goed terug te vinden in titel VI en VII. Deze verwijzing naar titel V (als beperkende omschrijving van de strafuitvoeringsmodaliteiten die bedoeld worden) komt ook reeds op andere plaatsen in de wet voor, zoals bvb. in artikel 96 inzake het cassatieberoep, en werd hier om dezelfde redenen hernomen. Ook artikel 16 van de wet 29 april 2021, waarvan het tekstvoorstel recentelijk nog voor instemming aan de Raad van State werd voorgelegd, gebruikt deze formulering ».

Dans un souci de sécurité juridique, il vaudrait mieux inscrire les explications données dans l'exposé des motifs.

Article 6

7. L'article 6 de l'avant-projet dispose que la loi à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Il faudra veiller à ce que la loi soit publiée avant la date du 1^{er} juin 2022, afin d'éviter que la loi du 17 mai 2006 et la loi modificative du 5 mai 2022 entrent intégralement en vigueur le 1^{er} juin 2022.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME