

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Affaires économiques, le 24 novembre 1992, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation", a donné le 18 janvier 1993 l'avis suivant:

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 november 1992 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie", heeft op 18 januari 1993 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Le projet tend à insérer dans la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, un article 1er bis qui précise que, parmi les mesures probatoires dont le juge peut assortir une suspension du prononcé de la condamnation et un sursis total à l'exécution d'une peine d'emprisonnement, il peut déterminer des travaux d'intérêt général. Ce faisant, le projet n'a pas pour effet, contrairement à ce qu'indique le début de l'exposé des motifs, d'"introduire les travaux d'intérêt général dans notre législation pénale", puisque le juge a déjà, dans l'état actuel de la loi du 29 juin 1964, la possibilité de les déterminer à titre de mesures probatoires, non seulement pour une suspension ou pour un sursis total, mais aussi pour un sursis partiel à l'exécution de la peine qu'il prononce.

Les auteurs du projet le soulignent, au demeurant, dans la suite de l'exposé des motifs : la mesure envisagée ne constitue pas une véritable "peine alternative", car celle-ci "impliquerait une modification du livre Ier du Code pénal" (1); elle est une forme de légalisation des expériences pratiquées en exécution de la loi de 1964, notamment "de manière systématique dans l'arrondissement judiciaire de Louvain".

(1) Cette nécessité n'est nullement démontrée : il n'a pas fallu modifier le livre Ier du Code pénal pour instaurer la libération conditionnelle, le sursis à l'exécution des peines, la suspension du prononcé de la condamnation, la probation ni l'internement.

Mais, dans cette conception, la mesure envisagée prête le flanc à deux critiques.

Tout d'abord, elle apparaît comme inutile puisque le juge peut déjà la prononcer dans l'état actuel de la législation, et les expériences auxquelles se réfère l'exposé des motifs le démontrent clairement.

Au surplus, dès lors que le projet définit la mesure de manière précise (article 1er bis, § 2, en projet), en limite l'application aux seuls cas qu'il prévoit (suspension et sursis total : article 1er bis, § 1er, en projet), en détermine la durée maximale et minimale et la période d'application (article 1er bis, § 1er, en projet), la subordonne à certaines conditions (article 1er bis, § 3, alinéa 2, et § 4, en projet) et énumère limitativement les institutions bénéficiaires (article 1er bis, § 3, alinéa 1er, en projet), il réduit sensiblement les pouvoirs dont les juges disposent aujourd'hui pour fixer des mesures probatoires, si celles-ci doivent, à leurs yeux, consister dans des travaux d'intérêt général.

C'est donc à titre subsidiaire que sont formulées les observations particulières ci-après.

Un point de terminologie est évoqué dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Formule de proposition.

Le texte néerlandais devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Dispositif.

1. L'insertion de l'article 1erbis en projet dans la loi du 29 juin 1964 risque de ne pas faire suffisamment apparaître que les travaux d'intérêt général sont une mesure probatoire et non une peine de substitution. Il serait préférable de réserver la numérotation 1erbis aux paragraphes 2 et suivants du texte en projet et d'en intégrer le paragraphe 1er dans l'article 1er de la loi existante sous la forme suivante :

"Article 1er. L'article 1er de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation est remplacé par la disposition suivante :

"Article 1er. § 1er. La mise à l'épreuve d'un délinquant se réalise :

1º par la suspension du prononcé de la condamnation;

.../...

2° par le sursis à l'exécution des peines.

§ 2. Les mesures prévues au paragraphe 1er peuvent s'accompagner de conditions particulières : en ce cas, elles s'appellent respectivement "suspension probatoire" et "sursis probatoire"; en l'absence de conditions particulières, elles s'appellent "suspension simple" et "sursis simple".

En cas de suspension ou lorsque le sursis à l'exécution est ordonné pour l'intégralité d'une peine d'emprisonnement, les conditions particulières peuvent notamment consister en l'obligation d'exécuter, dans les douze mois qui suivent la date à laquelle le jugement ou l'arrêt est passé en force de chose jugée, des travaux d'intérêt général d'une durée de vingt heures au moins et de deux cent quarante heures au plus ou de suivre une formation déterminée" (2).

2. Il conviendrait alors que la loi en projet contienne un article 2 rédigé comme suit :

"Art. 2. Il est inséré dans la même loi un article 1erbis rédigé comme suit :

(2) Quant à l'opportunité de distinguer travaux d'intérêt général et formation, on se reportera à l'observation n°4 ci-après.

"Article 1erbis. § 1er. (Le paragraphe 2 de l'article 1erbis en projet et ainsi de suite sous réserve des observations qui suivent et aussi du changement de numéro des paragraphes)"".

3. Le paragraphe 2, devenant l'article 1erbis, § 1er, alinéa 1er, serait mieux rédigé de la manière suivante :

"§ 1er. Les travaux d'intérêt général consistent en une activité déterminée par la commission de probation en fonction des capacités physiques et intellectuelles de celui qui doit s'y livrer; celui-ci les accomplit gratuitement pendant le temps laissé libre par ses activités scolaires ou professionnelles".

4. C'est créer une confusion inutile que de qualifier, comme le fait le paragraphe 2, alinéa 2, la "formation" de "travail d'intérêt général". Voilà pourquoi il a été proposé ci-dessus de les distinguer dès l'article 1er, § 2, alinéa 2.

L'alinéa 2 devrait donc être omis et l'alinéa 3 être rédigé comme suit :

"Le travail d'intérêt général comme la formation peuvent être proposés par le prévenu ou par le probationnaire".

.../...

5. Le paragraphe 3, devenant le paragraphe 2, alinéa 1er, devrait être rédigé comme suit :

"Les formations ne peuvent être suivies et les travaux d'intérêt général exécutés qu'auprès ... (la suite comme au projet, en supprimant, dans le texte français, de l'accord du délégué du ministre, les mots "subventionnées par ces autorités", qui n'ont d'ailleurs pas d'équivalent dans le texte néerlandais)".

6. Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 2 n'est guère compréhensible par lui-même. L'exposé des motifs en éclaire le sens, tout en commentant l'adverbe "normalement", alors que le texte français de l'alinéa porte "généralement". Pourquoi ne pas écrire tout simplement dans l'article que :

"Les travaux d'intérêt général ne peuvent en aucune façon porter préjudice à l'emploi" ?

7. A l'alinéa 3, dans le texte français, "régulièrement" serait sans doute préférable à "périodiquement".

8. Au paragraphe 4, devenant le paragraphe 3, selon les explications du délégué du ministre, c'est la version néerlandaise qui traduit exactement les intentions des auteurs du projet. Les mots "le condamné" doivent donc être remplacés par "le prévenu" dans le texte français.

.../...

9. Dans sa rédaction actuelle, l'article 1er bis, § 5, devenant l'article 1er bis, § 4, ne constitue qu'une paraphrase de l'article 67 de la Constitution; étant a priori dépourvu d'utilité, ce paragraphe devrait normalement être omis. Toutefois, il se pourrait que, via ce paragraphe, peut-être maladroitement rédigé, les auteurs du projet aient en réalité entendu fournir au Roi le fondement légal nécessaire pour adopter certains des arrêtés royaux dont l'exposé des motifs annonce la préparation (3). Si tel était le cas, l'article 1er bis, § 5, devenant l'article 1er bis, § 4, devrait être revu, afin d'énoncer, au moins en termes généraux, les principes essentiels qui doivent régir la matière considérée ainsi que de déterminer la manière suivant laquelle ces principes seront mis en oeuvre par le Roi.

(3) Voyez l'exposé des motifs, pp. 4, 9 et 11; la remarque ne vaut, bien entendu, que pour les arrêtés royaux pour lesquels ni l'article 67 de la Constitution, ni l'article 9 de la loi du 29 juin 1964 ne peuvent fournir un fondement légal : ainsi en est-il, par exemple, de dispositions que le Roi adopterait pour couvrir les risques d'accident du travail ou sur le chemin du travail auxquels s'exposeraient les personnes effectuant un travail d'intérêt général.

ALGEMENE OPMERKING.

Het ontwerp strekt ertoe in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie een artikel 1bis in te voegen waarin wordt bepaald dat de rechter, als één van de probatiemaatregelen die hij kan verbinden aan een opschorting van de uitspraak van de veroordeling en aan een volledig uitstel van de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf, arbeid ten algemenen nutte kan opleggen. Door dit te doen heeft het ontwerp, in tegenstelling tot hetgeen in de memorie van toelichting wordt vermeld, niet tot gevolg "de dienstverlening op te leggen in ons strafrechtelijk systeem", aangezien de rechter, bij de huidige stand van de wet van 29 juni 1964, reeds de mogelijkheid heeft om ze bij wijze van probatiemaatregel op te leggen, niet alleen voor een opschorting of voor een volledig uitstel, maar tevens voor een gedeeltelijk uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf die hij uitspreekt.

De stellers van het ontwerp stellen dat trouwens uitdrukkelijk in het vervolg van de memorie van toelichting : de voorgenomen maatregel vormt niet echt een "alternatieve straf", daar (het invoeren ervan) "enkel (kan) gebeuren door een wijziging van Boek I van het Strafwetboek" (4); hij vormt een manier om de met toepassing van de

(4) Die noodzaak is geenszins bewezen : men heeft Boek I van het Strafwetboek niet hoeven te wijzigen om de voorwaardelijke invrijheidstelling, het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen, de opschorting van de uitspraak van de veroordeling, de probatie en de internering in te voeren.

wet van 1964, onder meer "op de meest systematische wijze in het gerechtelijk arrondissement Leuven", verrichte experimenten te wettigen.

Maar, aldus beschouwd, kunnen tegen de voorgenomen maatregel twee bezwaren worden ingebracht.

In de eerste plaats lijkt hij nutteloos aangezien de rechter de maatregel reeds kan treffen bij de huidige stand van de wetgeving, en de experimenten waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen getuigen daar duidelijk van.

Doordat in het ontwerp de maatregel nauwkeurig wordt omschreven (ontworpen artikel 1bis, § 2), de toepassing ervan wordt beperkt tot alleen de gevallen waarin het voorziet (opschorting en volledig uitstel : ontworpen artikel 1bis, § 1), de maximum- en minimumduur en de toepassingsperiode ervan wordt bepaald (ontworpen artikel 1bis, § 1), hij wordt verbonden aan bepaalde voorwaarden (ontworpen artikel 1bis, § 3, tweede lid, en § 4) en een limitatieve opsomming wordt gegeven van de instellingen waarbij arbeid ten algemenen nutte kan worden verricht (ontworpen artikel 1bis, § 3, eerste lid), houdt het bovendien een aanzienlijke beperking in van de bevoegdheid waarover de rechter thans beschikt om probatiemaatregelen op te leggen, indien deze naar zijn mening moeten bestaan in arbeid ten algemenen nutte.

De hierna volgende bijzondere opmerkingen worden dus in bijkomende orde gemaakt.

.../...

In het ontwerp wordt de term "Dienstverlening" gebruikt; deze behoort echter vervangen te worden door de hierboven reeds gebruikte uitdrukking "arbeid ten algemenen nutte". Deze uitdrukking komt namelijk voor in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, bepaaldelijk in de artikelen 9, 22b, 27 en 63a. Overeenkomstig het Taalunieverdrag zou het dus aangewezen zijn deze uitdrukking te gebruiken in plaats van de term "Dienstverlening", te meer daar deze laatste niet overeenstemt met het begrip "travaux d'intérêt général" in de Franse lezing van het ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Voordrachtformulier.

Men schrijve : "Op de voordracht van Onze Minister van Justitie,".

Bepalend gedeelte.

1. Het gevaar bestaat dat het invoegen van het ontworpen artikel 1bis in de wet van 29 juni 1964 niet voldoende tot uiting laat komen dat de arbeid ten algemenen nutte een probatiemaatregel is en geen vervangingsstraf. Het zou verkieslijk zijn de nummering 1bis te bestemmen voor de paragrafen 2 en volgende van de ontworpen tekst en paragraaf 1 ervan op te nemen in artikel 1 van de bestaande wet in de volgende vorm :

.../...

"Artikel 1. Artikel 1 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Artikel 1. § 1. Het toestaan van een proeftijd aan een delinquent geschiedt :

- 1° door de uitspraak van de veroordeling op te schorten;
- 2° door de tenuitvoerlegging van de straffen uit te stellen.

§ 2. Aan de maatregelen waarin paragraaf 1 voorziet kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden : in dat geval worden zij respectievelijk "probatieopschorting" en "probatieuitstel" genoemd; zijn er geen bijzondere voorwaarden aan verbonden, dan worden zij "gewone opschorting" en "gewoon uitstel" genoemd".

In geval van opschorting of wanneer het uitstel van de tenuitvoerlegging gelast wordt voor een gevangenisstraf in haar geheel, kunnen de bijzondere voorwaarden onder meer bestaan in de verplichting om binnen twaalf maanden na de dag waarop het vonnis of het arrest in kracht van gewijsde is gegaan, arbeid ten algemenen nutte te verrichten voor een duur van ten minste twintig uur en ten hoogste tweehonderd veertig uur, of om een bepaalde opleiding te volgen" (5).

(5) Wat de wenselijkheid betreft om een onderscheid te maken tussen arbeid ten algemenen nutte en opleiding, wordt verwezen naar de hierna volgende opmerking nr. 4.

2. De ontworpen wet zou dan een artikel 2 moeten bevatten, luidende :

"Art. 2. In dezelfde wet wordt een artikel 1bis ingevoegd, luidende :

"Artikel 1bis. § 1. (Paragraaf 2 van het ontworpen artikel enzovoort, onder voorbehoud van de opmerkingen die volgen en tevens van de wijziging van het nummer van de paragrafen)"".

3. Paragraaf 2, die artikel 1bis, § 1, eerste lid, wordt, zou beter als volgt worden gesteld :

"§ 1. De arbeid ten algemenen nutte bestaat in een activiteit die door de probatiecommissie wordt bepaald op grond van de lichamelijke en verstandelijke geschiktheid van degene die hem moet verrichten; deze laatste wordt niet bezoldigd voor die arbeid, welke hij verricht in de vrije tijd tussen de school- of beroepsactiviteiten".

4. Door in paragraaf 2, tweede lid, de "vorming" als "arbeid ten algemenen nutte" te beschouwen wordt onnodig verwarring geschapen. Daarom ook is hierboven voorgesteld reeds in artikel 1, § 2, tweede lid, een onderscheid te maken tussen beide.

Derhalve moet het tweede lid vervallen en moet het derde lid als volgt worden gesteld :

.../...

"De arbeid ten algemenen nutte en de opleiding kunnen door de beklaagde of door de op probatie gestelde persoon worden voorgesteld".

5. Paragraaf 3, die paragraaf 2, eerste lid, wordt, zou als volgt moeten worden gesteld :

"Alleen bij de openbare diensten van de Staat, de gemeenten, de provincies, de gemeenschappen en gewesten of bij verenigingen zonder winstoogmerk of stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel doel kan de opleiding worden gevolgd en de arbeid ten algemenen nutte worden verricht".

6. In zijn huidige lezing is het tweede lid op zichzelf beschouwd zo goed als onverstaanbaar. In de memorie van toelichting wordt de strekking ervan verduidelijkt, en wordt tevens het bijwoord "gewoonlijk" toegelicht. Het zou echter eenvoudiger zijn te schrijven :

"De arbeid ten algemenen nutte mag geenszins de werkgelegenheid schaden".

7. Het zou beter zijn het derde lid als volgt te stellen :

.../...

"De procureur des Konings stelt de minister van Justitie geregeld in kennis van de instellingen waarbij arbeid ten algemenen nutte wordt verricht".

8. Met betrekking tot paragraaf 4, die paragraaf 3 wordt, is het volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de minister de Nederlandse lezing van de tekst die precies de bedoelingen weergeeft van de stellers van het ontwerp. De volgende redactie wordt voorgesteld :

"De maatregel kan alleen worden bevolen na een sociaal onderzoek in aanwezigheid van de beklaagde en indien uit de stukken van het dossier blijkt dat in het rechterlijk arrondissement waarin de beklaagde zijn woon- of verblijfplaats heeft, werkelijk gelegenheid tot het verrichten van arbeid ten algemenen nutte bestaat".

9. De huidige lezing van artikel 1bis, § 5, dat artikel 1bis, § 4, wordt, is louter een parafrase van artikel 67 van de Grondwet; deze op het eerste gezicht overbodige paragraaf behoort normalerwijs te vervallen. Het is evenwel mogelijk dat de stellers van het ontwerp door middel van deze misschien onhandig geredigeerde paragraaf in werkelijkheid de Koning de nodige rechtsgrond hebben willen verlenen om sommige koninklijke besluiten goed te keuren waarvan in de memorie van toelichting wordt gesteld dat zij

.../...

in voorbereiding zijn (6). Indien zulks het geval is, behoort artikel 1bis, § 5, dat artikel 1bis, § 4, wordt, te worden herzien, opdat ten minste in algemene termen de grondbeginselen worden vastgelegd die van toepassing moeten zijn op de betrokken aangelegenheid, en opdat wordt bepaald op welke wijze de Koning die beginselen ten uitvoer zal leggen.

(6) Zie de memorie van toelichting, blz. 4, 9 en 11; die opmerking geldt uiteraard alleen voor de koninklijke besluiten waarvoor noch artikel 67 van de Grondwet, noch artikel 9 van de wet van 29 juni 1964 een rechtsgrond kunnen verlenen; dit is bijvoorbeeld het geval met de bepalingen die de Koning zou aannemen om het risico te dekken van een arbeidsongeval of van een ongeval op de weg van en naar het werk, een risico dat de persoon loopt die arbeid ten algemenen nutte verricht.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

premier président,
eerste voorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par Mme G. BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. ERNOTTE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. BEECKMAN de CRAYLOO, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. ERNOTTE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

P. TAPIE.