

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.078/2/V
DU 2 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, le 4 août 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création des structures de concertation visées aux articles 98*bis* 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 120, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation préalable

Il est renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation 2 formulée dans l'avis 44.883/2, donné le 5 août 2008, sur un projet d'arrêté royal "portant composition et fonctionnement des structures de concertation en ce qui concerne l'uniformisation des modalités d'exécution des missions dévolues à la direction générale des Maisons de justice du SPF Justice".

Observations particulières

Intitulé

Le projet n'a pas pour but de créer les structures de concertation, puisque cela est fait par l'article 98/1 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 par l'article 120, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 avril 2007 "relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental".

L'intitulé sera adapté en conséquence.

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire, après l'intitulé de la loi du 17 mai 2006, précitée :

"...l'article 98/1 remplacé par la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II)".

2. Au même alinéa, puisque l'auteur du projet fait entrer en vigueur l'article 98/1 de la loi du 17 mai 2006, précitée, il y a lieu de viser également l'article 109 de la même loi modifiée par la loi du 24 juillet 2008, précitée.

3. À l'alinéa 2, compte tenu de l'observation 4, formulée sous l'article 9, il y a lieu de viser également l'article 157 modifié par la loi du 24 juillet 2008, précitée.

Dispositif

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet d'arrêté est consacré aux objectifs des structures de concertation. Or, les dispositions - mentionnées dans le préambule - qui servent de fondement légal au projet habilitent le Roi à arrêter les modalités relatives à la composition et au fonctionnement des structures de concertation, mais non à fixer leurs objectifs ou leurs missions.

La question se pose de savoir si l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet peut trouver un fondement dans l'article 108 de la Constitution.

Dans les dispositions légales précitées, les missions des structures de concertation sont définies comme suit :

"réunir régulièrement, tant sur le plan fédéral que sur le plan local, les instances concernées par l'exécution de la présente loi afin d'évaluer leur collaboration".

.../...

a) En tant qu'il dispose que les structures de concertation ont pour objectif de réunir régulièrement les "acteurs impliqués dans l'exécution des peines et mesures privatives de liberté en vue (...) d'évaluer leur coopération", l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, paraphrase les dispositions légales précitées et doit être omis.

b) En tant qu'il dispose que les structures de concertation ont pour objectif de réunir régulièrement les "acteurs impliqués dans l'exécution des peines et mesures privatives de liberté en vue de se concerter...", l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, est soit une évidence (il est de la nature d'une structure de concertation de faire de la concertation), soit une extension non admissible de la mission légale qui prévoit que les structures de concertation évaluent la collaboration entre les instances concernées et non qu'elles organisent une concertation (une collaboration ?) directe entre ces instances. Si le législateur entendait confier aux structures de concertation une mission plus large que celle de l'évaluation, qui plus est sous la forme d'avis non obligatoire ⁽¹⁾, il lui appartenait de le mentionner dans les dispositions légales précitées.

2. L'alinéa 2 ne fait que répéter les dispositions légales et doit être omis.

3. En conclusion, l'intitulé du chapitre premier ainsi que l'article 1^{er} lui-même doivent être adaptés.

Article 2

Le Conseil d'État se demande pour quelle raison le président de la structure de concertation fédérale doit nécessairement être un magistrat émérite ou honoraire.

⁽¹⁾ Voir à ce sujet l'observation générale 1.2.2. formulée dans l'avis 41.595/2/4, donné le 8 novembre 2006, sur un avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II).

Article 5

1. L'alinéa 1^{er} dispose que les structures de concertation locales sont présidées par un magistrat du ressort concerné "spécialisé dans l'exécution des peines et mesures".

Il convient de préciser dans le projet ce qu'il faut entendre par l'exigence de spécialisation dans l'exécution des peines et mesures. Cela renvoie-t-il au fait d'avoir suivi la formation continue spécialisée, organisée dans le cadre de la formation des magistrats (article 259sexies, § 1^{er}, 4/, du Code judiciaire) ?

2. En vertu de l'alinéa 2, deuxième et quatrième tirets, seuls des magistrats du tribunal de première instance du siège de la cour d'appel font partie de la structure de concertation locale. Le Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelle raison des magistrats du siège et du parquet des autres tribunaux de première instance du ressort du tribunal de l'application des peines concerné ne pourraient faire partie de la structure de concertation locale.

Article 9

1. À la première ligne de cette disposition, il y a lieu d'écrire "Entrent en vigueur" et non "Entrant en vigueur".

2. Il n'y a pas lieu de faire échapper l'article 9 du projet à la division de ce dernier en chapitres.

3. Au 1/, il y a lieu d'écrire :

"l'article 98/1 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, remplacé par la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II)".

4. Le 2/ de l'article, en projet, du projet fait entrer en vigueur l'article 120, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 avril 2007, précitée.

Il résulte cependant de l'article 157 de la loi du 21 avril 2007, précitée, que le Roi est habilité à faire entrer en vigueur "chacun des articles de la présente loi". En principe, une telle expression ne permet pas au Roi de faire entrer en vigueur des parties d'articles. Malgré l'expression "chacun des articles", des entrées en vigueur différentes pour des parties d'articles ont parfois été admises si elles étaient absolument indispensables ⁽²⁾. Il appartient à l'auteur du projet de pouvoir justifier de ce caractère absolument indispensable.

5. L'entrée en vigueur de l'article 120, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 avril 2007, précitée, aura pour conséquence que la structure de concertation créée par cet article coexistera avec la structure de concertation prévue à l'article 13bis de la loi du 9 avril 1930 "de défense sociale à l'égard des anormaux, des délinquants d'habitude et des auteurs de certains délits sexuels" ⁽³⁾. En effet, cet article 13bis ne cessera d'exister que lorsque sera entré en vigueur l'article 153 de la loi du 21 avril 2007, précitée, qui abroge une grande partie de la loi du 9 avril 1930, précitée, dont son chapitre III dans lequel se trouve l'article 13bis, précité.

⁽²⁾ Voir l'avis 41.146/2/V, donné le 17 mai 2006, sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 août 2006 fixant la date de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 17 mai 2006 instaurant les tribunaux de l'application des peines.

⁽³⁾ Cette structure de concertation ne semble cependant avoir qu'une existence théorique à défaut d'arrêté d'exécution.

En réalité, tant que la loi du 9 avril 1930, précitée, est encore en vigueur, c'est la structure de concertation visée à l'article 13*bis* de cette loi qui devrait fonctionner et non celle visée à l'article 120 de la loi du 21 avril 2007, précitée. Il n'y a pas d'intérêt à faire fonctionner une structure de concertation qui a pour objet l'application d'une loi non encore en vigueur (la loi du 21 avril 2007, précitée).

6. Il n'y a pas de raison de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés royaux.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Ph. HANSE

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.078/2/V
VAN 2 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 4 augustus 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van de overlegstructuren bedoeld in de artikelen 98bis van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten en 120, eerste lid, van de wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande opmerking

Er wordt *mutatis mutandis* verwezen naar opmerking 2 gemaakt in advies 44.883/2, gegeven op 5 augustus 2008 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de samenstelling en werking van de overlegstructuren inzake de uniformisering van de uitvoeringsmodaliteiten van de opdrachten toevertrouwd aan het directoraat-generaal Justitiehuisen van de FOD Justitie".

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Het ontwerp strekt niet tot oprichting van de overlegstructuren, aangezien dat reeds geschied is door artikel 98/1 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 door artikel 120, eerste lid, van de wet van 21 april 2007 "betreffende de internering van personen met een geestesstoornis".

Het opschrift moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Aanhef

1. In het eerste lid schrijve men, na het opschrift van de voornoemde wet van 17 mei 2006 :

"... artikel 98/1, vervangen bij de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen (II)".

2. In hetzelfde lid behoort, aangezien de steller van het ontwerp artikel 98/1 van de voornoemde wet van 17 mei 2006 in werking laat treden, ook verwezen te worden naar artikel 109 van dezelfde wet, gewijzigd bij de voornoemde wet van 24 juli 2008.

3. In het tweede lid behoort, gezien opmerking 4 gemaakt bij artikel 9, ook verwezen te worden naar artikel 157, gewijzigd bij de voornoemde wet van 24 juli 2008.

Dispositief

Artikel 1

1. Artikel 1, eerste lid, van het ontwerpbesluit gaat over het doel van de overlegstructuren. De - in de aanhef genoemde - bepalingen die de rechtsgrond opleveren van het ontwerp, machtigen de Koning weliswaar om nadere regels uit te vaardigen betreffende de samenstelling en de werkwijze van de overlegstructuren, maar niet om de doelstellingen of de taken daarvan vast te stellen.

De vraag rijst of artikel 1, eerste lid, van het ontwerp rechtsgrond kan ontleenen aan artikel 108 van de Grondwet.

In de voornoemde wetsbepalingen worden de taken van de overlegstructuren als volgt gedefinieerd :

"zowel op federaal als op lokaal vlak, de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van deze wet geregeld samen(brengen) teneinde hun samenwerking te evalueren".

a) Voor zover artikel 1, eerste lid, bepaalt dat de overlegstructuren tot doel hebben op geregelde tijdstippen "de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen samen te brengen met het oog op (...) evaluatie van hun samenwerking", parafraseert het de voornoemde wetsbepalingen en moet het vervallen.

b) Voor zover artikel 1, eerste lid, bepaalt dat de overlegstructuren tot doel hebben op geregelde tijdstippen "de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen samen te brengen met het oog op overleg (...)", is het ofwel een vanzelfsprekendheid (een overlegstructuur is bedoeld om te overleggen), ofwel een onaanvaardbare uitbreiding van de wettelijke opdracht die inhoudt dat de overlegstructuren de samenwerking onder de betrokken instanties evalueren en niet dat ze rechtstreeks overleg (samenwerking?) onder die instanties organiseren. Zo het de bedoeling is van de wetgever de overlegstructuren een ruimere taak toe te kennen dan het evalueren, bovendien in de vorm van een niet-verplicht advies ⁽¹⁾, dient hij zulks te vermelden in de voornoemde wetsbepalingen.

2. Het tweede lid herhaalt slechts de wetsbepalingen en moet vervallen.

3. Kortom, het opschrift van hoofdstuk 1 en artikel 1 zelf moeten worden aangepast.

⁽¹⁾ Zie in dat verband algemene opmerking 1.2.2. gemaakt in advies 41.595/2/4, gegeven op 8 november 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II).

Artikel 2

De Raad van State vraagt zich af waarom de voorzitter van de federale overlegstructuur absoluut een emeritus magistraat of een eremagistraat moet zijn.

Artikel 5

1. In het eerste lid wordt bepaald dat de lokale overlegstructuren worden voorgezeten door een magistraat van het desbetreffende rechtsgebied, "gespecialiseerd in de uitvoering van straffen en maatregelen".

In het ontwerp behoort te worden aangegeven wat moet worden verstaan onder het vereiste van specialisatie in de uitvoering van straffen en maatregelen. Wordt daarmee verwezen naar het feit de voortgezette gespecialiseerde opleiding te hebben gevolgd, die georganiseerd wordt in het kader van de opleiding van magistraten (artikel 259sexies, § 1, 4/, van het Gerechtelijk Wetboek)?

2. Krachtens het tweede lid, tweede en vierde streepje, maken alleen magistraten van de rechtbank van eerste aanleg waar de zetel van het hof van beroep is gevestigd deel uit van de lokale overlegstructuur. De Raad van State ziet niet in waarom de zittende en de staande magistratuur van de overige rechtbanken van eerste aanleg van het rechtsgebied van de strafuitvoeringsrechtbank in kwestie geen deel zouden kunnen uitmaken van de lokale overlegstructuur.

Artikel 9

1. De Franse tekst van deze bepaling dient te beginnen met de woorden "Entrent en vigueur" in plaats van met de woorden "Entrant en vigueur".

2. Artikel 9 van het ontwerp, hoort niet thuis in hoofdstuk 2.

3. In onderdeel 1/ behoort te worden geschreven :

"artikel 98/1 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, vervangen bij de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen (II)".

4. Bij onderdeel 2/ van het ontworpen artikel wordt artikel 120, eerste lid, van de voormelde wet van 21 april 2007 in werking gesteld.

Uit artikel 157 van de voornoemde wet van 21 april 2007 volgt evenwel dat de Koning gemachtigd is "elk artikel van de wet" in werking te laten treden. In principe stelt die uitdrukking de Koning niet in staat onderdelen van artikelen in werking te laten treden. Ondanks de uitdrukking "elk artikel" is soms aanvaard dat onderdelen van artikelen op verschillende datums in werking werden gesteld als zulks absoluut onontbeerlijk was ⁽²⁾. De steller van het ontwerp moet kunnen aantonen dat zulks ook in casu absoluut onontbeerlijk is.

5. De inwerkingtreding van artikel 120, eerste lid, van de voormelde wet van 21 april 2007 zal tot gevolg hebben dat de overlegstructuur die bij dat artikel wordt opgericht, zal bestaan naast de overlegstructuur voorgeschreven in artikel 13*bis* van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten ⁽³⁾. Dat artikel 13*bis* zal immers niet eerder verdwijnen dan bij de inwerkingtreding van artikel 153 van de voornoemde wet van 21 april 2007, dat de voormelde wet van 9 april 1930 grotendeels opheft, waaronder hoofdstuk III ervan, waarvan het voornoemde artikel 13*bis* deel uitmaakt.

⁽²⁾ Zie advies 41.146/2/V, gegeven op 17 mei 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 augustus 2006 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken.

⁽³⁾ Die overlegstructuur blijkt bij ontstentenis van uitvoeringsbesluit evenwel alleen in theorie te bestaan.

In feite zou zolang de voormelde wet van 9 april 1930 nog in werking is, de overlegstructuur waarvan in artikel 13*bis* van die wet sprake is moeten functioneren en niet die welke bedoeld wordt in artikel 120 van de voornoemde wet van 21 april 2007. Het heeft geen nut een overlegstructuur te laten functioneren die ertoe strekt een nog niet in werking getreden wet toe te passen (de voormelde wet van 21 april 2007).

6. Er is geen reden om af te wijken van de gewone regel inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Ph. HANSE