



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.440/3
van 28 juni 2013

avis 53.440/3
du 28 juin 2013

over

sur

een voorontwerp van wet '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 en tot wijziging van artikel 76 van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten'

un avant-projet de loi '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 et modifiant l'article 76 du Code judiciaire en vue d'améliorer le statut de la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine'

Op 29 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘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 en tot wijziging van artikel 76 van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juni 2013.

*

Le 29 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘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 et modifiant l'article 76 du Code judiciaire en vue d'améliorer le statut de la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 18 juin 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wouter PAS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juin 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot “de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten”, zoals geregeld in 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’.

In de eerste plaats wordt de definitie van slachtoffer aangepast. Thans zijn slachtoffer de personen die zich daadwerkelijk burgerlijke partij hebben gesteld, alsook de personen die hiervoor in aanmerking kwamen, maar dit omwille van een materiële onmogelijkheid of kwetsbaarheid niet hebben kunnen doen. Naast deze personen zullen voortaan als slachtoffer worden beschouwd, de personen waaromtrent een vonnis of een arrest bepaalt dat ten hunnen aanzien strafbare feiten zijn gepleegd, alsook de nabestaanden van personen waarvan het overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door het strafbaar feit.

In de tweede plaats strekt het ontwerp ertoe de communicatie aan het slachtoffer van beslissingen inzake de strafuitvoering te versnellen. De wet van 17 mei 2006 voorziet thans in een aantal gevallen in een schriftelijke mededeling van een beslissing inzake een “strafuitvoeringsmodaliteit” binnen vierentwintig uur. In het ontwerp wordt dit vervangen door een mededeling die “zo snel als mogelijk (...) en in elk geval binnen vierentwintig uur” en “via het snelst mogelijke, schriftelijke communicatiemiddel” dient te gebeuren.

Ten derde wordt een tegenaanwijzing toegevoegd betreffende de mogelijke toekenning van de beperkte detentie of het elektronisch toezicht en betreffende de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Er wordt in dat verband voortaan ook uitdrukkelijk bepaald dat rekening moet worden gehouden met de al dan niet geleverde inspanningen van de veroordeelde om de burgerlijke partij te vergoeden.

Ten vierde bepaalt het ontwerp dat het slachtoffer op de zitting van de strafuitvoeringsrechtbank of van de strafuitvoeringsrechter aanwezig kan zijn, wanneer de bijzondere voorwaarden worden onderzocht die bij een strafuitvoeringsmodaliteit in zijn belang kunnen worden opgelegd.

Ten vijfde wordt bepaald dat de strafuitvoeringskamers zitting hebben in de strafinrichtingen, behalve voor de uitspraak, waarvoor de zitting plaatsvindt in de betrokken rechtbank van eerste aanleg.

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

Ten slotte bepaalt het ontwerp dat slachtoffers die op de zitting van de strafuitvoeringsrechter of -rechtbank in persoon verschijnen, recht hebben op bijstand door een beëdigde tolk.

VORMVEREISTEN

3.1. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier is een document opgenomen (“DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A) Maatregel behoort tot vrijstellingscategorie”) waarin wordt vooropgesteld dat het ontwerp is vrijgesteld van het verrichten van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling te voeren inzake duurzame ontwikkeling als bedoeld bij de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ omdat “[h]et (...) op voorhand en met zekerheid [vaststaat] dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is” nu het gaat om een maatregel met een louter formeel karakter.²

In zoverre met dat laatste wordt verwezen naar de vrijstellingsgrond die is opgenomen in artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’, dient het volgende te worden opgemerkt.

In het verslag aan de Koning bij het genoemde besluit wordt die vrijstellingsgrond als volgt omschreven:

“Het vrijstellingstype, bedoeld in 4°, beoogt het vrijstellen van de akten die hoofdzakelijk volgende aangelegenheden regelen:

- de consolidatie of de coördinatie van regelgeving;
- de opheffing van overgangsbepalingen;
- de benoemingen, bevorderingen en ontslagen in de overheidssector;
- de tuchtstraffen ten aanzien van overheidspersoneel;
- de toekenning van eretekens.

In die zin betreft het voorgenomen regelgeving ‘die niet reglementair van aard is’.”

Uit deze toelichting blijkt dat de ontworpen regeling bezwaarlijk onder de genoemde vrijstellingscategorie kan vallen.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat het “op voorhand en met zekerheid vaststaan dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is”, geen grond tot vrijstelling is die is opgenomen in artikel 2 van het koninklijk

² In de Franse versie van het genoemde formulier is nog een categorie “andere” aangekruist, zonder dat het evenwel duidelijk is welke andere vrijstellingsgrond wordt ingeroepen.

besluit van 20 september 2012.³ Het voorafgaande onderzoek bedoeld in artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 heeft overigens net tot doel het al dan niet voorhanden zijn van zulk een impact te beoordelen.

Nu ook geen andere vrijstellingsgrond lijkt te kunnen worden ingeroepen, is de conclusie dat wel degelijk een voorafgaand onderzoek moet worden verricht met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling te voeren.

3.2. In het *sub* 3.1 genoemde document is nog de volgende motivering opgenomen:

“Het wetsontwerp verzamelt een aantal wetswijzigingen binnen diverse domeinen die op korte termijn kunnen gerealiseerd worden. Het gaat daarbij om ingrepen die geen bijkomende financiële middelen vereisen en waarover geen fundamentele discussies nodig zijn, maar die integendeel maatregelen betreffen die leiden tot ‘quick wins’ in vertragende, onvolledige of omslachtige procedures, in foutieve of inconsequente wetgeving, of die de justitie doeltreffender maken en de rechterlijke organisatie kunnen verbeteren. Het heeft geen negatief gevolg op de duurzame ontwikkeling.”⁴

Voor zover men, in weerwil van het opschrift van het bezorgde formulier, gelet op de zo-even weergegeven motivering toch zou aannemen dat het formulier de conclusies bevat van een voorafgaand onderzoek naar de noodzaak van het verrichten van een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling, moet worden opgemerkt dat ermee niet wordt aangetoond dat de weerslag van het ontwerp op met name sociaal vlak te verwaarlozen is, mede gelet op het gegeven dat het ontwerp betrekking heeft op de rechten van de slachtoffers en hun rol voor de strafuitvoeringsrechtbank. Voorts moet erop worden gewezen dat niet vereist is dat de voorgenomen regeling een mogelijk negatief gevolg heeft op de duurzame ontwikkeling opdat een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling dient plaats te vinden.

3.3. De stellers van het ontwerp zullen er derhalve dienen voor te zorgen dat het bij de wet van 5 mei 1997 opgelegde vormvereiste op een correcte wijze wordt nageleefd. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat die naleving op grond van artikel 19/3, 1°, van die wet een voorwaarde is opdat een ontwerp van wet kan worden ingediend bij de wetgevende kamers.

Mochten uit het vervullen van het genoemde vormvereiste nog wijzigingen voortvloeien aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

³ De gehanteerde vrijstellingsformulieren dienen te worden aangepast in het licht van de in het koninklijk besluit van 20 september 2012 opgenomen vrijstellingsgronden.

⁴ Deze motivering is in grote mate gelijk aan de motivering die voorkomt in het dossier betreffende een voorontwerp van wet ‘met betrekking tot de rechtspleging in cassatie in strafzaken’ (rolnummer 53.396/3) waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden eveneens advies verleent, al heeft dat ontwerp een geheel andere draagwijdte. In dat verband dient te worden opgemerkt dat het voorafgaande onderzoek met betrekking tot de noodzaak een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling te voeren, niet beperkt mag blijven tot het hanteren van stijlformules die op vele ontwerpen toepassing kunnen vinden, maar moet bestaan uit een reëel, op het betrokken ontwerp toegespitst, onderzoek.

ALGEMENE OPMERKING

4. De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt gevestigd op richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ’ (hierna: de richtlijn).

Artikel 6, leden 5 en 6, van de richtlijn luidt:

“5. De lidstaten zorgen ervoor dat het slachtoffer de mogelijkheid krijgt zich zonder onnodige vertraging ervan op de hoogte te laten stellen dat de persoon die zich wegens het gepleegde strafbare feit dat hem betreft in voorlopige hechtenis bevindt, vervolgd wordt of veroordeeld is, in vrijheid wordt gesteld of uit de gevangenis is ontsnapt. Tevens zorgen de lidstaten ervoor dat het slachtoffer in kennis wordt gesteld van de maatregelen die ter zijner bescherming genomen zijn in het geval van vrijlating of ontsnapping van de dader.

6. Het slachtoffer ontvangt, op verzoek, de in lid 5 bedoelde informatie ten minste in de gevallen waarin een gevaar of een aanwijsbaar risico bestaat dat hem schade wordt berokkend, doch niet indien er een aanwijsbaar risico bestaat dat de dader als gevolg van de kennisgeving schade wordt berokkend.”

Noch in de bestaande bepalingen van wet van 17 mei 2006, noch in de ontworpen bepalingen wordt rekening gehouden met de hypothese dat de kennisgeving van de vrijlating aan de dader schade berokkent. Ook ontbreken bepalingen betreffende de mededeling van de definitieve invrijheidsstelling van de dader (artikel 71 van de wet van 17 mei 2006), wat overigens ook werd vereist bij artikel 4 van het kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 ‘inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure’, dat bij de richtlijn wordt vervangen.

Mede gelet op dit laatste dient het ontwerp te worden aangevuld, ook al is de uiterste omzettingsdatum van de richtlijn 16 november 2015.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Luidens artikel 1 van het ontwerp regelt de aan te nemen wet een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 77 van de Grondwet. Het ontwerp zou derhalve een volledig bicamerale aangelegenheid betreffen.

Zoals reeds werd opgemerkt in advies 37.950/2⁵, vallen noch de regeling van de verschillende strafuitvoeringsmodaliteiten, noch de procedure voor de strafuitvoeringsrechter of de strafuitvoeringsrechtbank onder het toepassingsgebied van dat grondwetsartikel, zodat het ontwerp grotendeels een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 78 van de Grondwet regelt. De

⁵ Adv.RvS 37.950/2 van 12 januari 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 mei 2006 (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, 160-178).

Raad van State, afdeling Wetgeving, dient evenwel vast te stellen dat de wet van 17 mei 2006 in zijn geheel als een wet bedoeld bij artikel 77 van de Grondwet is beschouwd geworden (zie artikel 1 van die wet).

Artikel 2

6. Volgens de memorie van toelichting is het ontworpen artikel 2, 6°, c), dat een definitie van het begrip “nabestaande” bevat, geïnspireerd op de definitie van het begrip “familieleden” in artikel 2, lid 1, a), ii), en b), van de richtlijn.

Die laatste definitie is evenwel iets ruimer dan de eerstgenoemde doordat ook broers en zussen eronder vallen.

Bij aanpassing van het ontwerp in het licht van de richtlijn, zal ook de definitie van het begrip “nabestaande” dienen te worden aangepast (althans indien men ze ook wil laten gelden voor de hypothesen die bestreken worden door de richtlijn).

Artikelen 8 en 12

7. In de ontworpen artikelen 28, § 1, 6° (artikel 8 van het ontwerp) en 47, § 1, 6° (artikel 12 van het ontwerp) wordt als tegenaanwijzing voor de toekenning van de in titel V van de wet van 17 mei 2006 bedoelde strafuitvoeringsmodaliteiten (het gebrek aan)⁶ door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partij te vergoeden in aanmerking genomen, waarbij rekening wordt gehouden met de vermogenssituatie van de veroordeelde zoals die door zijn toedoen is gewijzigd sinds het plegen van de feiten waarvoor hij veroordeeld is.

De voorwaarde dat inspanningen dienen te worden gedaan om de burgerlijke partij te vergoeden is, met betrekking tot de voorlopige invrijheidsstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied of met het oog op “overlevering”, thans reeds opgenomen in de artikelen 28, § 2, en 47, § 2, van de wet van 17 mei 2006, maar aan die bepalingen wordt niet toegevoegd dat daarbij rekening dient te worden gehouden met de vermogenssituatie van de veroordeelde zoals die door zijn toedoen is gewijzigd sinds het plegen van de feiten waarvoor hij veroordeeld is. Het lijkt evenwel in strijd te zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat dit laatste criterium ook niet zou gelden voor de in de artikelen 28, § 2, en 47, § 2, van de wet van 17 mei 2006 bedoelde veroordeelden. Die bepalingen lijken dan ook te moeten worden aangevuld met het genoemde criterium.

⁶ Het zijn uiteraard niet die inspanningen zelf die een tegenindicatie vormen, maar wel het gebrek eraan (of het onvoldoende leveren ervan). De redactie van de genoemde ontworpen bepalingen dient gelet hierop te worden aangepast.

Artikel 29

8. In artikel 29 van het ontwerp wordt aan de Koning een delegatie verleend om de datum van inwerkingtreding te bepalen van elk ander artikel van de aan te nemen wet, en wordt daaraan een uiterlijke datum gekoppeld, die evenwel nog moet worden ingevuld.

De artikelen 8 tot 10 en 18 tot 21 van het ontwerp betreffen bepalingen van de wet van 17 mei 2006 die nog niet in werking zijn gesteld. De inwerkingstelling van wijzigingen eraan hangt dan uiteraard af van de inwerkingstelling van die bepalingen zelf, die is uitgesteld tot 1 september 2015 (zie artikel 30 van de wet van 31 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen betreffende justitie’).

Wat betreft het steeds verder uitstellen van de inwerkingstelling van zekere bepalingen van de wet van 17 mei 2006, kan de volgende opmerking uit advies 52.202/3⁷ worden herhaald:

“De artikelen 25, 26, 27 en 29 van het ontwerp strekken ertoe de inwerkingtreding van een aantal (bepalingen van) wetten te verdagen naar verder in de toekomst gelegen data.

In advies 44.352/2 van 21 april 2008⁸, waarnaar ook wordt verwezen in advies 48.943/2/4 van 25 november 2010⁹, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

‘De bepalingen van titel II van het onderzochte voorontwerp van wet strekken ertoe dat de uiterste datum van inwerkingtreding van verscheidene wetten uitgesteld wordt tot een latere datum, die door de Koning zal worden bepaald.

Enkele van deze uiterste data liggen ver in de toekomst. Zo schrijven de artikelen 4 tot 7 het jaar 2013 als uiterste datum voor.

Uit het oogpunt van de werkwijze voor het uitwerken van rechtsregels getuigt het van een weinig gelukkige keuze dat de datum van inwerkingtreding van die regels dermate ver in de toekomst ligt. Het is weliswaar begrijpelijk dat wanneer de wetgever een tekst aanneemt, de inwerkingtreding ervan kan worden uitgesteld in een ten aanzien van het bepaalde in het gemeenrecht redelijke mate, zulks vanwege de noodzaak om aanpassingen aan te brengen om redenen van technische, bestuurlijke of andere aard, maar het is verontrustend dat tussen de datum waarop deze tekst is aangenomen, normalerwijs kort daarop gevolgd door de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, en de inwerkingtreding ervan een buitensporige tijdsperiode ligt. De feitelijke omstandigheden, of zelfs de opvattingen die heersten toen een tekst is aangenomen, kunnen immers veranderen tussen deze twee tijdstippen, in die mate dat de wijziging ervan zelfs vóór de inwerkingtreding ervan noodzakelijk kan blijken, wat uiteindelijk ertoe kan leiden dat teksten worden uitgewerkt die nooit in werking treden.

⁷ Adv.RvS 52.502/3 van 12 december 2012 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wetten van 31 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen betreffende justitie’ en ‘houdende diverse bepalingen, inzonderheid betreffende justitie’ (*Parl.St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2572/001, 48-49).

⁸ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Advies bij een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 juli 2008 ‘houdende diverse bepalingen (II)’, *Parl.St. Kamer* 2007-08, nr. 52-1201/001, 18-19.

⁹ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Advies bij een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 29 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen (II)’, *Parl.St. Kamer* 2010-11, nr. 53-772/001, 42.

Deze opmerkingen zijn des te relevanter in de gevallen dat, zoals steeds vaker vastgesteld wordt, de uiterste data van inwerkingtreding achtereenvolde een na de ander gewijzigd worden.

Deze handelwijze kan eveneens meebrengen dat degenen voor wie de aangenomen regels bestemd zijn, zich onmogelijk naar behoren kunnen voorbereiden op de inwerkingtreding ervan.

Wanneer het bovendien een gedeeltelijke inwerkingtreding betreft, schaadt zulks de leesbaarheid van de teksten, en bijgevolg ook de rechtszekerheid.'

Die opmerking geldt *a fortiori* ten aanzien van artikelen 25, 26, 27 en 29 van het ontwerp."

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à « améliorer le statut de la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine », tel que réglé dans 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 premier lieu, le projet adapte la définition de la notion de victime. Actuellement, les victimes sont les personnes qui se sont effectivement constituées parties civiles, ainsi que celles qui entrent en ligne de compte à ce titre, mais qui par suite d'une situation d'impossibilité matérielle ou de vulnérabilité n'ont pas pu le faire. Outre ces personnes, seront désormais considérées comme victimes les personnes pour lesquelles un jugement ou un arrêt établit que des infractions ont été commises à leur encontre, ainsi que les proches des personnes dont le décès résulte directement de l'infraction.

En deuxième lieu, le projet vise à accélérer la communication à la victime de décisions relatives à l'exécution de la peine. La loi du 17 mai 2006 prévoit actuellement, dans un certain nombre de cas, une communication par écrit, dans les vingt-quatre heures, d'une décision relative à une « modalité d'exécution de la peine », ce que le projet remplace par une communication qui doit être effectuée « le plus rapidement possible et en tout cas dans les vingt-quatre heures » et « par le moyen de communication écrit le plus rapide ».

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

En troisième lieu, une contre-indication est ajoutée en ce qui concerne l'octroi éventuel de la détention limitée ou de la surveillance électronique et concernant la libération conditionnelle. À cet égard, il est désormais également prévu, de manière explicite, qu'il faut tenir compte des efforts consentis ou non par le condamné pour indemniser la partie civile.

En quatrième lieu, le projet énonce que la victime peut être présente à l'audience du tribunal ou du juge de l'application des peines, lorsque l'examen porte sur les conditions spéciales qui peuvent être imposées dans son intérêt dans le cadre d'une modalité d'exécution de la peine.

En cinquième lieu, il est prévu que les chambres de l'application des peines siègent dans les établissements pénitentiaires, sauf pour le prononcé pour lequel l'audience a lieu dans le tribunal de première instance concerné.

Enfin, le projet dispose que les victimes qui comparaissent en personne à l'audience du juge ou du tribunal de l'application des peines ont le droit de se faire assister par un interprète juré.

FORMALITÉS

3.1. Le dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, contient un document (« EIDDD : Exemption (formulaire A) La mesure appartient à une catégorie d'exemption ») indiquant que le projet est exempté de l'obligation de procéder à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, visé par la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' au motif qu'« [i]l est établi d'avance avec certitude que l'impact de la mesure au plan social, économique et/ou gouvernemental est négligeable », s'agissant d'une mesure qui est de nature purement formelle².

Dans la mesure où cette motivation vise le motif d'exemption inscrit à l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2002 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', les observations suivantes s'imposent.

Le rapport au Roi accompagnant l'arrêté précité définit le motif d'exemption comme suit :

« Le type de dispense, visé au 4°, vise à dispenser les actes qui règlent principalement les matières suivantes :

- la consolidation ou la coordination de réglementation;
- l'abrogation de dispositions transitoires;
- les nominations, les promotions et les démissions dans le secteur public;

² Dans la version française du formulaire précité, une catégorie « autre » est encore marquée d'une croix, sans qu'il apparaisse toutefois clairement quel autre motif d'exemption est invoqué.

- les sanctions disciplinaires vis-à-vis du personnel de l'autorité publique;
- l'attribution de décorations.

Dans ce sens, il s'agit de réglementation envisagée 'qui est dépourvue de caractère réglementaire' ».

Il ressort de ces précisions que les dispositions en projet peuvent difficilement relever de la catégorie d'exemption précitée.

En outre, il y a lieu d'observer que le fait qu'« il est établi d'avance avec certitude que l'impact de la mesure au plan social, économique et/ou environnemental est négligeable » n'est pas un motif d'exemption figurant à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012³. Au demeurant, l'examen préalable visé à l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 vise précisément à évaluer l'existence ou non d'un tel impact.

Dès lors qu'aucun autre motif d'exemption ne semble pas pouvoir être invoqué, il y a lieu de conclure qu'il s'impose bel et bien de procéder à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable.

3.2. Le document mentionné au point 3.1 fait encore état de la motivation suivante :

« Il s'agit de rassembler dans un projet de loi une série de modifications législatives susceptibles d'être réalisées à court terme dans divers domaines. Il s'agit d'interventions qui ne demandent pas de moyens financiers supplémentaires et qui ne doivent pas faire l'objet de discussions fondamentales mais qui, au contraire, peuvent résoudre des difficultés constatées dans des procédures complexes ou génératrices de retards, corriger des législations erronées ou incohérentes et améliorer l'efficacité de la justice et de l'organisation judiciaire. Ceci n'engendre aucun impact sur le développement durable »⁴.

Si, en dépit de l'intitulé du formulaire transmis et eu égard à la motivation reproduite ci-dessus, on considérerait néanmoins que le formulaire contient les conclusions d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, il faut observer qu'il n'est pas ainsi démontré que l'incidence du projet, en particulier sur le plan social, est négligeable, notamment compte tenu du fait que le projet concerne les droits des victimes et leur rôle devant le tribunal de l'application des peines. En outre, il est à noter qu'il n'est pas requis que le régime envisagé ait un effet éventuellement négatif sur le développement durable, pour qu'une évaluation d'incidence sur le développement durable doive avoir lieu.

3.3. Les auteurs du projet devront par conséquent veiller à ce que la formalité imposée par la loi du 5 mai 1997 soit correctement accomplie. À cet égard, il convient de rappeler qu'en

³ Les formules d'exemption utilisées doivent être adaptées compte tenu des motifs d'exemption figurant dans l'arrêté royal du 20 septembre 2012.

⁴ Cette motivation s'apparente dans une large mesure à celle qui figure dans le dossier concernant un avant-projet de loi 'relative à la procédure en cassation en matière pénale' (numéro de rôle 53.396/3), sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour également un avis, même si ce projet a une tout autre portée. Observons à cet égard que l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable ne peut pas être limité à l'utilisation de formules de style susceptibles de s'appliquer à de nombreux projets, mais doit consister en un examen réel, axé sur le projet en question.

vertu de l'article 19/3, 1°, de cette loi, cet accomplissement est une condition pour qu'un projet de loi puisse être déposé devant les Chambres législatives.

Si, consécutivement à l'accomplissement de la formalité précitée, des modifications devaient encore être apportées au projet, il y aurait lieu de soumettre celles-ci au Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'attention des auteurs du projet est attirée sur la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 'établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil' (ci-après : la directive).

L'article 6, paragraphes 5 et 6, de la directive s'énonce comme suit :

« 5. Les États membres veillent à ce que la victime se voie offrir la possibilité d'être avisée, sans retard inutile, au moment de la remise en liberté ou en cas d'évasion de la personne placée en détention provisoire, poursuivie ou condamnée pour des infractions pénales concernant la victime. En outre, les États membres veillent à ce que la victime soit informée de toute mesure appropriée prise en vue de sa protection en cas de remise en liberté ou d'évasion de l'auteur de l'infraction.

6. La victime reçoit, si elle le demande, l'information visée au paragraphe 5, au moins dans les cas où il existe un danger ou un risque identifié de préjudice pour elle, sauf si cette notification entraîne un risque identifié de préjudice pour l'auteur de l'infraction ».

Ni les dispositions actuelles de la loi du 17 mai 2006, ni les dispositions en projet ne tiennent compte de l'hypothèse que la notification de la remise en liberté cause un préjudice pour l'auteur de l'infraction. Font également défaut des dispositions relatives à la communication de la libération définitive de l'auteur de l'infraction (article 71 de la loi du 17 mai 2006), ce que, du reste, exigeait également l'article 4 de la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 'relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales' que la directive remplace.

Compte tenu notamment de cette exigence, le projet devra être complété, même si la directive doit être transposée au plus tard le 16 novembre 2015.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Selon l'article 1^{er} du projet, la loi à adopter règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution. Le projet concernerait dès lors une matière bicamérale à part entière.

Comme il a déjà été observé dans l'avis 37.950/2⁵, ni le régime des différentes modalités d'exécution de la peine, ni la procédure devant le juge ou le tribunal de l'application des peines relèvent du champ d'application de cet article constitutionnel, de sorte que le projet règle dans une large mesure une matière visée à l'article 78 de la Constitution. Le Conseil d'État, section de législation, doit toutefois constater que la loi du 17 mai 2006 a été regardée dans son intégralité comme une loi visée à l'article 77 de la Constitution (voir l'article 1^{er} de cette loi).

Article 2

6. Selon l'exposé des motifs, l'article 2, 6°, c), en projet, qui définit la notion de « proche », s'inspire de la définition de la notion de « membres de la famille », inscrite à l'article 2, paragraphe 1, a, ii), et b), de la directive.

Cette dernière définition est toutefois un peu plus large que la première en ce sens qu'elle inclut également les frères et sœurs.

Lors de l'adaptation du projet à la lumière de la directive, il faudra aussi adapter la définition de la notion de « proche » (à tout le moins, si l'on entend également l'appliquer aux hypothèses recouvertes par la directive).

Articles 8 et 12

7. Les articles 28, § 1^{er}, 6° (article 8 du projet) et 47, § 1^{er}, 6° (article 12 du projet), en projet, considèrent comme une contre-indication pour l'octroi des modalités d'exécution de la peine visées au titre V de la loi du 17 mai 2006, les (l'absence d')⁶ efforts consentis par le condamné pour indemniser la partie civile, tenant compte de la situation patrimoniale du condamné telle qu'elle a évolué par son fait depuis la perpétration des faits pour lesquels il a été condamné.

En ce qui concerne la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la « remise », la condition que des efforts doivent être fournis pour indemniser la partie civile est déjà actuellement inscrite dans les articles 28, § 2, et 47, § 2, de la loi du 17 mai 2006, mais ces dispositions ne sont ou n'ont pas complétées en ce sens qu'il faut tenir compte, à cet égard, de la situation patrimoniale du condamné telle qu'elle a évolué par son fait depuis la perpétration des faits pour lesquels il a été condamné. Le fait que ce dernier critère ne s'appliquerait pas non plus aux condamnés visés aux articles 28, § 2, et 47, § 2, de la loi du 17 mai 2006 semble toutefois contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Dès lors, ces dispositions doivent, semble-t-il, être complétées par le critère précité.

⁵ Avis C.E. 37.950/2 du 12 janvier 2005 sur un projet devenu la loi du 17 mai 2006 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1128/1, 160-178).

⁶ Il ne s'agit évidemment pas de ces efforts proprement dits qui constituent une contre-indication, mais bien l'absence de ceux-ci (ou le fait qu'ils sont consentis dans une mesure insuffisante). La rédaction des dispositions en projet précitées devra être adaptée en conséquence.

Article 29

8. L'article 29 du projet délègue au Roi le pouvoir de fixer la date d'entrée en vigueur de tout autre article de la loi à adopter et l'assortit d'une date limite, qui doit toutefois encore être complétée.

Les articles 8 à 10 et 18 à 21 concernent des dispositions de la loi du 17 mai 2006 qui n'ont pas encore été mises en vigueur. L'entrée en vigueur de modifications apportées à celles-ci dépend donc forcément de l'entrée en vigueur de ces mêmes dispositions, qui est postposée au 1^{er} septembre 2015 (voir l'article 30 de la loi du 31 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de justice').

En ce qui concerne le report sans cesse de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 17 mai 2006, on peut rappeler l'observation suivante formulée dans l'avis 52.202/3⁷ :

« Les articles 25, 26, 27 et 29 du projet visent à reporter à une date située dans le futur l'entrée en vigueur d'un certain nombre de (dispositions de) lois.

Dans son avis 44.352/2 du 21 avril 2008⁸, auquel renvoie également l'avis 48.943/2/4 du 25 novembre 2010⁹, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes:

‘Les dispositions du titre II de l'avant-projet de loi à l'examen tendent à reporter la date-limite donnée au Roi pour faire entrer en vigueur plusieurs lois.

Certaines de ces dates-limites sont très éloignées. Ainsi, les articles 4 à 7 les fixent en 2013.

Il est peu heureux, sur le plan de la méthode d'élaboration normative, que l'entrée en vigueur de celles-ci soit reportée par des délais aussi éloignés. S'il peut se comprendre que, lorsque le législateur adopte un texte, des impératifs d'adaptation technique, administrative ou autre nécessitent un report raisonnable de son entrée en vigueur par rapport à ce que prescrit le droit commun, il est préoccupant qu'un laps de temps excessif sépare l'adoption de ce texte, suivie normalement de peu par sa publication au Moniteur belge, et son entrée en vigueur. Les circonstances de fait, voire les conceptions qui ont pu présider à l'adoption d'un texte, peuvent en effet changer entre ces deux moments, en manière telle que leur modification pourrait s'imposer avant même leur entrée en vigueur, ce qui peut aboutir en définitive à l'élaboration de textes n'entrant jamais en vigueur.

Ces observations prennent davantage d'acuité lorsque, comme il est de plus en plus souvent constaté, les dates-limites pour l'entrée en vigueur sont successivement modifiées.

⁷ Avis C.E. 52.502/3 du 12 décembre 2012 sur un projet devenu les lois du 31 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de justice' et 'portant des dispositions diverses, spécialement en matière de justice' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2572/001, 48-49).

⁸ Note 3 de l'avis cité : Avis relatif à un avant-projet devenu la loi du 24 juillet 2008 'portant des dispositions diverses (II)', *Doc. parl.*, Chambre, 2007-08, n° 52-1201/001, 18-19.

⁹ Note 4 de l'avis cité : Avis relatif à un avant-projet devenu la loi du 29 décembre 2010 'portant des dispositions diverses (II)', *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-772/001, 42.

Ces procédés peuvent également placer les destinataires des règles adoptées devant l'impossibilité de se préparer de manière suffisante à leur entrée en vigueur.

Lorsqu'en outre, il s'agit d'entrées en vigueur partielles, ils nuisent à la lisibilité des textes et, partant, à la sécurité juridique'.

Cette observation vaut *a fortiori* pour les articles 25, 26, 27 et 29 du projet ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT