RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.539/3
van 16 december 2013

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Akkoord, gesloten door uitwisseling van verbale nota's gedateerd op 16.10.2013 en op 07.11.2013 tot verlenging van het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden over de terbeschikkingstelling van een penitentiaire inrichting in Nederland ten behoeve van de tenuitvoerlegging van bij Belgische veroordelingen opgelegde vrijheidsstraffen, gedaan te Tilburg (Nederland) op 31 oktober 2009’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 54.539/3
du 16 décembre 2013

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l’Accord, conclu par échange de notes verbales datées du 16.10.2013 et du 07.11.2013, portant prolongation de la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d’un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l’exécution de peines privatives de liberté infligées en vertu de condamnations belges, faite à Tilburg (Pays-Bas) le 31 octobre 2009’

Op 20 november 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 'houdende instemming met het Akkoord, gesloten door uitwisseling van verbale nota's gedateerd op 16.10.2013 en op 07.11.2013 tot verlenging van het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden over de terbeschikkingstelling van een penitentiaire inrichting in Nederland ten behoeve van de tenuitvoerlegging van bij Belgische veroordelingen opgelegde vrijheidsstraffen, gedaan te Tilburg (Nederland) op 31 oktober 2009'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 december 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, 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 16 december 2013.

*

Le 20 novembre 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 'portant assentiment à l'Accord, conclu par échange de notes verbales datées du 16.10.2013 et du 07.11.2013, portant prolongation de la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution de peines privatives de liberté infligées en vertu de condamnations belges, faite à Tilburg (Pays-Bas) le 31 octobre 2009'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 16 décembre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, 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 16 décembre 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 beperkt tot het onderzoek van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], 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 ertoe instemming te verlenen met het 'Akkoord, gesloten door uitwisseling van verbale nota's gedateerd op 16.10.2013 en 7.11.2013 tot verlenging van het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden over de terbeschikkingstelling van een penitentiaire inrichting in Nederland ten behoeve van de tenuitvoerlegging van bij Belgische veroordelingen opgelegde vrijheidsstraffen, gedaan te Tilburg (Nederland) op 31 oktober 2009' (artikel 2). Er wordt tevens voorafgaande instemming verleend met eventuele in de toekomst te sluiten akkoorden betreffende de verlenging van het verdrag na 31 december 2014 (artikel 3).

Het akkoord waarover instemming wordt gevraagd, betreft de verlenging van de looptijd van het erin genoemde verdrag met een periode van één jaar, en voorziet in de mogelijkheid tot bijkomende verlenging ervan tot respectievelijk 31 december 2015 en 31 december 2016. Tevens wordt erin het tijdstip bepaald waarop de indexering van de in de artikelen 26 tot 28 van het basisverdrag bedoelde vergoedingen plaatsvindt. Het akkoord heeft uitwerking met ingang van 31 december 2013 indien het Koninkrijk der Nederlanden de kennisgeving van het Koninkrijk België dat aan de nationale wettelijke vereisten voor inwerkingtreding van het verdrag is voldaan, na die datum zou ontvangen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het akkoord dat om instemming aan de Wetgevende Kamers wordt voorgelegd, is te beschouwen als een akkoord in vereenvoudigde vorm. Er wordt aanvaard dat de Koning zich zulk akkoord kan toe-eigenen door het als een internationaal verdrag aan de Wetgevende Kamers om instemming voor te leggen. Het om instemming voorgelegde akkoord gaat bovendien de grenzen die aan het aanwenden van de techniek van de akkoorden in vereenvoudigde vorm worden gesteld, niet te buiten, zodat er geen probleem rijst ten aanzien van artikel 167 van de Grondwet.[2]

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie over deze problematiek adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 'houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005', *Parl.St.* Senaat 2007-2008, nr. 4-912/1, 14-17.

4. Wat betreft de onder de tekst van het akkoord aangebrachte handtekening, heeft de gemachtigde bevestigd dat het gaat om de handtekening van de Minister van Buitenlandse Zaken, zodat er ook op dit vlak geen probleem rijst.

5. In de nota uitgaande van het Koninkrijk België wordt bepaald dat de twee uitgewisselde nota's (die van België en Nederland) tezamen een verdrag zullen vormen, dat in werking zal treden "op de datum van ontvangst door het Koninkrijk der Nederlanden van de kennisgeving van het Koninkrijk België dat aan de nationale wettelijke vereisten voor inwerkingtreding van het verdrag is voldaan, en dat terugwerkende kracht zal hebben tot 31 december 2013, indien het Koninkrijk der Nederlanden de kennisgeving na die datum ontvangt".

Het (eventuele) verlenen van terugwerkende kracht aan het aan de Wetgevende Kamers om instemming voorgelegde akkoord is evenwel niet toelaatbaar.

Vooreerst dient te worden vastgesteld dat een retroactieve toepassing van het verdrag waarvan de verlenging wordt beoogd, het juridische vacuüm dat zou ontstaan bij niet tijdige verlenging ervan, niet geheel kan verhelpen. Bij een niet tijdige verlenging zou vanaf 1 januari 2014 de juridische grondslag voor strafuitvoering in het buitenland voorlopig wegvallen, alsook een belangrijk deel van het juridische kader waarbinnen die strafuitvoering plaatsvindt. Zolang het om instemming voorgelegde akkoord niet in werking is getreden, kunnen de in het genoemde verdrag vervatte rechten en verplichtingen van de gedetineerden niet worden ingeroepen of opgelegd en is er geen juridische grondslag om de in het verdrag bedoelde tucht- of dwangmaatregelen te nemen. Er kan immers tijdens die periode niet worden vooruitgelopen op een norm die dan nog niet geldt.

Voorts is het onaanvaardbaar – en overigens strijdig met hogere rechtsnormen – dat de mogelijkheid zou worden geschapen om retroactief toepassing te maken van bepalingen betreffende dwangmaatregelen of sancties.

Conclusie moet derhalve zijn dat het wetsontwerp onverwijld moet worden aangenomen, en de eruit voortvloeiende tekst onverwijld moet worden bekrachtigd, afgekondigd en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt, zodat de in het akkoord bedoelde kennisgeving aan Nederland dat aan de nationale wettelijke vereisten voor inwerkingtreding van het verdrag is voldaan, nog voor 1 januari 2014 kan gebeuren. Gelet op het strikte tijdspad zal bovendien aan het ontwerp een artikel moeten worden toegevoegd naar luid waarvan de aan te nemen wet tot instemming met het akkoord in werking treedt de dag van haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

6. Luidens artikel 3 van het ontwerp zullen de (eventueel te sluiten) akkoorden betreffende de verlenging van het verdrag na 31 december 2014 volkomen gevolg hebben.

In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de voorafgaande instemming met de akkoorden tot verlenging geen afbreuk doet aan de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der

talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', om die akkoorden bekend te maken in het Belgisch Staatsblad.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l''Accord, conclu par échange de notes verbales datées du 16.10.2013 et du 7.11.2013, portant prolongation de la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution de peines privatives de liberté infligées en vertu de condamnations belges, faite à Tilburg (Pays-Bas) le 31 octobre 2009' (article 2). Assentiment préalable est également donné aux éventuels accords à conclure à l'avenir concernant la prolongation du traité après le 31 décembre 2014 (article 3).

L'accord dont l'assentiment est demandé concerne la prolongation de la durée de la convention y mentionnée pour une période d'un an et prévoit la possibilité d'une prolongation supplémentaire de celle-ci, respectivement jusqu'au 31 décembre 2015 et jusqu'au 31 décembre 2016. De surcroît, il détermine le moment auquel l'indexation des indemnités visées aux articles 26 à 28 de la convention de base s'opérera. L'accord produira ses effets le 31 décembre 2013 si le Royaume des Pays-Bas reçoit après cette date la notification du Royaume de Belgique suivant laquelle les exigences légales nationales d'entrée en vigueur de la convention sont remplies.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'accord qui est soumis aux Chambres législatives pour assentiment doit être considéré comme un accord en forme simplifiée. Il est admis que le Roi peut s'approprier un tel accord en le présentant pour assentiment aux Chambres législatives comme une convention internationale. En outre, l'accord soumis pour assentiment n'excède pas les limites fixées à l'application de la technique des accords en forme simplifiée, de sorte qu'aucun problème ne se pose à l'égard de l'article 167 de la Constitution [2].

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

[2] Voir au sujet de cette problématique l'avis C.E. 42.631/AV du 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat 2007-2008, n° 4-912/1, 14-17.

4. En ce qui concerne la signature apposée sous le texte de l'accord, le délégué a confirmé qu'il s'agit de la signature du Ministre des Affaires étrangères, de sorte qu'aucun problème ne se pose pas non plus sur ce plan.

5. La note émanant du Royaume de Belgique signale que les deux notes échangées (celles de la Belgique et des Pays-Bas) constitueront conjointement une convention qui entrera en vigueur le jour de la réception par le Royaume des Pays-Bas de la notification du Royaume de Belgique suivant laquelle les exigences légales nationales pour l'entrée en vigueur de la convention sont remplies, et qui rétroagira au 31 décembre 2013, si le Royaume des Pays-Bas reçoit la notification après cette date.

Toutefois, l'attribution (éventuelle) de la rétroactivité à l'accord soumis pour assentiment aux Chambres législatives n'est pas admissible.

Tout d'abord, il faut constater qu'une application rétroactive de la convention dont la prolongation est visée ne peut remédier entièrement au vide juridique qui serait créé si cette convention n'était pas prolongée en temps utile. En cas de non-prolongation dans le délai prévu, le fondement juridique pour l'application des peines à l'étranger disparaîtrait provisoirement à partir du 1er janvier 2014, de même qu'une partie importante du cadre juridique dans lequel cette application des peines s'inscrit. Tant que l'accord soumis pour assentiment n'est pas entré en vigueur, les droits et obligations appliquables aux détenus et inscrits dans la convention précitée ne peuvent être invoqués ou imposés et il n'existe aucun fondement juridique pour prendre les mesures disciplinaires ou coercitives visées dans la convention. En effet, on ne peut anticiper sur, pendant cette période, une norme qui n'est pas encore d'application.

Par ailleurs, il est inadmissible – et, au demeurant, contraire aux normes supérieures – que soit créée la possibilité d'appliquer rétroactivement des dispositions relatives à des mesures coercitives ou à des sanctions.

Force est dès lors de conclure que le projet de loi doit être adopté sans délai et que le texte qui en résulte doit être sanctionné, promulgué et publié au Moniteur belge sans tarder, afin que la notification, faite aux Pays-Bas, du respect des exigences légales nationales pour l'entrée en vigueur de la convention, visée dans la convention, puisse encore intervenir avant le 1er janvier 2014. En outre, eu égard à ce calendrier strict, il faudra ajouter au projet un article aux termes duquel la loi à adopter et portant assentiment à l'accord, entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

6. Selon l'article 3 du projet, les accords (éventuels) concernant la prolongation de la convention après le 31 décembre 2014, sortiront leur plein et entier effet.

À cet égard, il convient de rappeler que l'assentiment préalable aux accords de prolongation ne porte pas atteinte à l'obligation résultant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', de publier ces accords au Moniteur belge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT