



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.457/1
65.458/1

avis 65.457/1
65.458/1

van 22 maart 2019

du 22 mars 2019

over

sur

- een wetsvoorstel '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 strafuitvoeringsrechter voor de vrijheidsstraffen van drie jaar of minder' (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3527/001) (65.457/1);

- de amendementen 1 tot 6 bij dit wetsvoorstel (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3527/002) (65.458/1)

- une proposition 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 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 3527/001) (65.457/1) ;

- les amendements 1 à 6 à cette proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 3527/002) (65.458/1)

Op 15 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over:

- een wetsvoorstel '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 strafuitvoeringsrechter voor de vrijheidsstraffen van drie jaar of minder' (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3527/001) (65.457/1);

- de amendementen 1 tot 6 bij dit wetsvoorstel (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3527/002) (65.458/1).

Het wetsvoorstel en de amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 7 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 2019.

*

Le 15 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur :

- une proposition 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 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 3527/001) (65.457/1) ;

- les amendements 1 à 6 à cette proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 3527/002) (65.458/1).

La proposition de loi et les amendements ont été examinés par la première chambre le 7 mars 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mars 2019.

*

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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING

2.1. Het wetsvoorstel beoogt wijzigingen aan te brengen 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’. Deze wijzigingen betreffen in hoofdzaak de procedure voor de strafuitvoeringsrechter op het vlak van het toekennen van de door de wet bepaalde strafuitvoeringsmodaliteiten aan personen die veroordeeld zijn tot vrijheidsstraffen van drie jaar of minder.

Er wordt afgestapt van het principe dat iedere beslissing (vonnis) van de strafuitvoeringsrechter moet worden voorafgegaan door een tegensprekelijk debat tijdens een zitting. Voortaan is de schriftelijke procedure de regel, tenzij de strafuitvoeringsrechter beslist om de veroordeelde te horen (artikel 6 van het voorstel). In de nieuwe procedure is het openbaar ministerie niet verplicht om een advies te geven (artikel 5). Ook het personeelscollege wordt afgeschaft (artikel 4). Wanneer de strafuitvoeringsrechter driemaal heeft geweigerd om een strafuitvoeringsmodaliteit toe te kennen, kan de veroordeelde verzoeken om te worden gehoord (artikel 9). Tevens is de beperkte detentie of een elektronisch toezicht niet langer aan een (verlengbare) maximumtermijn van zes maanden gebonden, maar is het mogelijk om een beperkte detentie ofwel een elektronisch toezicht te vragen voor de ganse periode (artikel 17). Het voorstel bevat een overgangsbepaling (artikel 18).

2.2. De amendementen nr. 2 tot 6 bevatten uitbreidingen en preciseringen van enkele van de bepalingen van het wetsvoorstel. Daarnaast bevat amendement nr. 1 een bepaling in verband met de verplichting van het openbaar ministerie om bepaalde slachtoffers te contacteren.

VORMVEREISTEN

3. Artikel 5 van het voorstel bepaalt dat het openbaar ministerie een advies kan opstellen en meedeelt aan de strafuitvoeringsrechter, de veroordeelde en de gevangenisdirecteur. Artikel 6 van het voorstel stelt onder meer dat de strafuitvoeringsrechter, indien dit nodig is, de bevoegde dienst van de gemeenschappen kan opdragen een beknopt voorlichtingsverslag op te stellen of een maatschappelijke enquête uit te voeren met het oog op het verkrijgen van noodzakelijke informatie over het onthaalmilieu waar het elektronisch toezicht of de voorwaardelijke invrijheidsstelling zal plaatsvinden.

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel en amendementen bij dat wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het wetsvoorstel heeft aldus betrekking op de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens² door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. Gelet hierop valt het wetsvoorstel onder de toepassingsfeer van titel 2 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.³

Artikel 59, § 1, tweede lid, van die wet bepaalt dat de “bevoegde toezichthoudende autoriteit wordt geraadpleegd bij het opstellen van een wet, een decreet of een ordonnantie, of een daarop gebaseerde reglementaire maatregel in verband met de verwerking”. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen wetsontwerpen en wetsvoorstellen. Op basis van artikel 4, § 2, tweede en derde lid, van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ is de Gegevensbeschermingsautoriteit *in casu* de bevoegde toezichthoudende autoriteit.

De indieners van het wetsvoorstel dienen zich ervan te vergewissen dat dit vormvereiste vervuld is.

4. Artikel 6 van het wetsvoorstel stelt onder meer dat de strafuitvoeringsrechter, indien dit nodig is, de bevoegde dienst van de gemeenschappen kan opdragen een beknopt voorlichtingsverslag op te stellen of een maatschappelijke enquête uit te voeren met het oog op het verkrijgen van noodzakelijke informatie over het onthaalmilieu waar het elektronisch toezicht of de voorwaardelijke invrijheidsstelling zal plaatsvinden.

Amendement nr. 2 bepaalt dat ook voor de beperkte detentie de strafuitvoeringsrechter een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête kan vragen met het oog op de noodzakelijke informatie over het onthaalmilieu.

Het wetsvoorstel en het amendement nr. 2 lijken dan ook een impact te hebben of te kunnen hebben op de uitvoeringscapaciteit van de Justitiehuisen in de uitoefening van hun opdrachten. Overeenkomstig artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuisen’ is dan ook voorafgaand overleg met de gemeenschappen vereist om dit wetsvoorstel te kunnen aannemen.⁴

² In de zin van artikel 26, 2°, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.

³ Zie artikel 27 van de wet van 30 juli 2018.

⁴ Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 luidt als volgt:

“De partijen verbinden er zich toe om in het kader van IMCJH overleg te plegen over problemen die verband houden met de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuisen.

De partijen verbinden er zich toe om in het kader van IMCJH voorafgaand overleg te plegen over:

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5 van het wetsvoorstel

5. Artikel 5 van het wetsvoorstel luidt als volgt:

“In de gevallen waarin het openbaar ministerie dit nodig acht en waarover desgevallend richtlijnen kunnen worden uitgevaardigd, stelt het openbaar ministerie binnen de tien werkdagen na de ontvangst van het afschrift van het advies van de directeur een advies op. In voorkomend geval zendt het dit advies over aan de strafuitvoeringsrechter en deelt het dit in afschrift mee aan de veroordeelde en de directeur”.

In de toelichting wordt verduidelijkt dat de richtlijnen opgesteld worden door het College van Procureurs-generaal. Omwille van de rechtszekerheid wordt dit het best in de tekst van de voorgestelde wetsbepaling zelf vermeld.

Artikel 18 van het wetsvoorstel

6. Artikel 18 bevat een overgangsregeling. Deze overgangsregeling wordt verfijnd en verduidelijkt door amendement nr. 5 dat het voorgestelde artikel 18 vervangt.

Artikel 18, derde lid, zoals voorgesteld bij amendement nr. 5, voorziet in de onmiddellijke toepassing van de wet ten aanzien van een bepaalde categorie van veroordeelden. Het gaat meer bepaald om de veroordeelde die het voorwerp uitmaakt van één of meer veroordelingen tot een vrijheidsstraf waarvan het totaal uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt voor zover er aan één van de veroordelingen een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank verbonden is.

Indien het evenwel mogelijk blijkt om de bepalingen van de wet onmiddellijk van toepassing te verklaren voor deze categorie, rijst de vraag waarom geen gelijkaardige onmiddellijke toepassing van de wet mogelijk is voor alle andere categorieën van veroordeelden waarop de voorgestelde bepalingen betrekking hebben.⁵ Voor deze verschillende behandeling zal in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel een objectieve, redelijke en pertinente verantwoording moeten kunnen worden gegeven.

- de wijziging van de opdrachten van de Justitiehuizen;

- alle initiatieven van de partijen die een impact hebben of kunnen hebben op de uitvoeringscapaciteit van de Justitiehuizen in de uitoefening van hun opdrachten.”

⁵ Meer bepaald de veroordeelde die het voorwerp uitmaakt van één of meer veroordelingen tot een vrijheidsstraf waarvan het totaal uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt waaraan geen terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank verbonden is.

Amendement nr. 1

7.1. Het voorgestelde artikel 3/1 van de wet van 17 mei 2006 legt het openbaar ministerie de verplichting op voor bepaalde misdrijven de bevoegde diensten van de gemeenschappen in te schakelen, teneinde de gekende slachtoffers te contacteren. Deze bepaling is, aldus de indieners van het amendement, geïnspireerd op artikel 29, § 1, derde lid, van de wet van 5 mei 2014 ‘betreffende de internering’.

De voorgestelde bepaling verduidelijkt niet waarop het inschakelen van de bevoegde diensten van de gemeenschappen betrekking heeft, noch met het oog waarop het openbaar ministerie de slachtoffers dient te contacteren. De toelichting bij het amendement stelt wel dat het contacteren betrekking heeft op de wens van de slachtoffers “om al dan niet in de strafuitvoeringsfase te worden geïnformeerd of te worden gehoord”. De voorgestelde bepaling moet op dit punt worden aangevuld en verduidelijkt.

7.2. In de Nederlandse tekst van het amendement verdient het aanbeveling de woorden “vat” en “de vassing” te vervangen door woorden uit het Standaardnederlands. Men schrijve bijvoorbeeld: “... het openbaar ministerie ... de bevoegde dienst van de gemeenschappen ermee belast inlichtingen te bezorgen over de door hem aangeduide gekende slachtoffers, met het oog op het contacteren van deze slachtoffers”. Vervolgens dient, zoals gezegd, te worden toegevoegd wat het doel van dit “contacteren” is.

Amendement nr. 6

8. Amendement nr. 6 stelt de uiterste datum van inwerkingtreding uit tot 1 oktober 2020. Deze datum ligt meer dan veertien jaar na de bekendmaking van de wet van 17 mei 2006.

Naar de woorden van de stellers van het wetsvoorstel beogen ze de nodige wijzigingen aan te brengen in de wet van 17 mei 2006 omtrent de beperkte detentie, het elektronisch toezicht, de onvoorwaardelijke invrijheidsstelling en de voorlopige invrijheidsstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied ten aanzien van veroordeelden met straffen tot 3 jaar, zodat de inwerkingtreding van de betrokken bepalingen van de wet van 17 mei 2006 kan doorgaan.

Er kan in dit verband nogmaals aan het volgende herinnerd worden, zoals opgemerkt in het advies 61.214/2/3 van 28 april 2017⁶:

“De uiterste datum van inwerkingtreding van (sommige bepalingen van) de wet van 17 mei 2006 ‘betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de

⁶ Adv.RvS 61.214/2/3 van 28 april 2017 over amendementen bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 juli 2017 ‘houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie’, *Parl.St.* Kamer, 2016-17, nr. 2259/5.

strafuitvoeringsmodaliteiten' wordt – opnieuw –⁷ verlengd, nu tot 1 oktober 2019. Dit is vooral van belang voor de strafuitvoeringsmodaliteiten voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf van drie jaar of minder (titel VI, hoofdstuk I, van die wet). In dit verband kan worden verwezen naar advies 53.440/3⁸, waarin over dat herhaaldelijke uitstel het volgende wordt opgemerkt:

‘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 52.202/3⁹ 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 2008¹⁰, waarnaar ook wordt verwezen in advies 48.943/2/4 van 25 november 2010¹¹, 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 tijdspanne 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

⁷ Voetnoot 27 uit het advies 61.214/2/3: De oorspronkelijk ingeschreven datum was vierentwintig maanden na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Nadien werd deze datum stelselmatig verlengd tot 1 september 2009, 1 september 2012, 1 september 2013, 1 september 2015, 1 januari 2016 en 1 september 2017.

⁸ Voetnoot 28 uit advies 61.214/2/3: Adv.RvS 53.440/3 van 28 juni 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2999/001, 29-30.

⁹ Voetnoot 7 uit advies 53.440/3: Adv.RvS 52.502/2/3 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).

¹⁰ Voetnoot 8 uit advies 53.440/3: 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.

¹¹ Voetnoot 9 uit advies 53.440/3: 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.

uiteindelijk ertoe kan leiden dat teksten worden uitgewerkt die nooit in werking treden.

Deze opmerkingen zijn des te relevanter in de gevallen dat, zoals steeds vaker vastgesteld wordt, de uiterste data van inwerkingtreding achtereenvolgens 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

2.1. La proposition de loi vise à apporter des modifications à 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'. Ces modifications concernent principalement la procédure devant le juge de l'application des peines en matière d'octroi des modalités d'exécution de la peine prévues par la loi aux personnes condamnées à des peines privatives de liberté de trois ans ou moins.

Le principe selon lequel chaque décision (jugement) du juge de l'application des peines doit être précédée d'un débat contradictoire lors d'une audience est abandonné. Dorénavant, la procédure écrite sera la règle, à moins que le juge de l'application des peines ne décide d'entendre le condamné (article 6 de la proposition). Dans la nouvelle procédure, le ministère public n'est pas tenu de rendre un avis (article 5). La conférence du personnel est également supprimée (article 4). Lorsque le juge de l'application des peines a refusé trois fois d'accorder une modalité d'exécution de la peine, le condamné peut demander à être entendu (article 9). Par ailleurs, la détention limitée ou une surveillance électronique n'est plus liée à un délai maximum de 6 mois (renouvelable), mais il est possible de demander une détention limitée ou une surveillance électronique durant toute la période de détention (article 17). La proposition contient une disposition transitoire (article 18).

2.2. Les amendements n^{os} 2 à 6 élargissent ou précisent quelques dispositions de la proposition de loi. En outre, l'amendement n^o 1 contient une disposition relative à l'obligation pour le ministère public de contacter certaines victimes.

FORMALITÉS

3. L'article 5 de la proposition prévoit que le ministère public peut rédiger un avis et le communiquer au juge de l'application des peines, au condamné et au directeur de prison. L'article 6 de la proposition dispose notamment que le juge de l'application des peines, le cas échéant, peut charger le service compétent des communautés de rédiger un rapport d'information succinct ou de procéder à une enquête sociale, en vue d'obtenir les informations nécessaires sur le milieu d'accueil où la surveillance électronique ou la libération conditionnelle se déroulera.

¹ S'agissant d'une proposition de loi et d'amendements à celle-ci, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

La proposition de loi concerne ainsi la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ² par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces. Il en résulte que la proposition de loi relève du champ d'application du titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' ³.

L'article 59, § 1^{er}, alinéa 2, de cette loi dispose que « [l']autorité de contrôle compétente est consultée dans le cadre de l'élaboration d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle loi, un tel décret ou une telle ordonnance, qui se rapporte au traitement ». À cet égard, aucune différence n'est faite entre des projets de loi et des propositions de loi. Sur la base de l'article 4, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', l'Autorité de protection des données est l'autorité de contrôle compétente en l'occurrence.

Il appartient aux auteurs de la proposition de loi de s'assurer de l'accomplissement de cette formalité.

4. L'article 6 de la proposition de loi prévoit notamment que le juge de l'application des peines, le cas échéant, peut charger le service compétent des communautés de rédiger un rapport d'information succinct ou de procéder à une enquête sociale, en vue d'obtenir les informations nécessaires sur le milieu d'accueil où la surveillance électronique ou la libération conditionnelle se déroulera.

L'amendement n° 2 prévoit que le juge de l'application des peines peut demander, également pour la détention limitée, d'établir un rapport d'information succinct ou de procéder à une enquête sociale en vue d'obtenir les informations nécessaires sur le milieu d'accueil.

Dès lors, la proposition de loi et l'amendement n° 2 ont ou sont susceptibles d'avoir, semble-t-il, un impact sur la capacité d'exécution des Maisons de justice dans le cadre de l'exercice de leurs missions. Conformément à l'article 2 de l'accord de coopération du 17 décembre 2013 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à l'exercice des missions des Maisons de justice', une concertation préalable avec les communautés est par conséquent requise pour pouvoir adopter ladite proposition de loi ⁴.

² Au sens de l'article 26, 2°, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

³ Voir l'article 27 de la loi du 30 juillet 2018.

⁴ L'article 2 de l'accord de coopération du 17 septembre 2013 s'énonce comme suit :

« Les parties s'engagent, dans le cadre de la CIMJ, à se concerter au sujet de problèmes se rapportant à l'exercice des missions des Maisons de justice.

Les parties s'engagent, dans le cadre de la CIMJ, à se concerter préalablement au sujet de :

EXAMEN DU TEXTE

Article 5 de la proposition de loi

5. L'article 5 de la proposition de loi s'énonce comme suit :

« Dans les cas où le ministère public l'estime utile et pour lesquels, le cas échéant, des directives peuvent être émises, le ministère public rédige un avis dans les dix jours ouvrables de la réception de la copie de l'avis du directeur. Le cas échéant, il transmet son avis au juge de l'application des peines et en communique une copie au condamné et au directeur ».

Les développements précisent que les directives sont rédigées par le Collège des Procureurs généraux. Dans un souci de sécurité juridique, il vaudrait mieux le mentionner dans le texte même de la disposition légale proposée.

Article 18 de la proposition de loi

6. L'article 18 contient un régime transitoire. Ce régime transitoire est affiné et précisé par l'amendement n° 5 qui remplace l'article 18 proposé.

L'article 18, alinéa 3, tel que proposé par l'amendement n° 5, prévoit l'application immédiate de la loi à l'égard d'une catégorie déterminée de condamnés. Il s'agit plus précisément du condamné qui fait l'objet d'une ou de plusieurs condamnations à des peines privatives de liberté dont la partie totale à exécuter s'élève à trois ans ou moins pour autant qu'une mise à disposition du tribunal de l'application des peines soit liée à l'une des condamnations.

Si, toutefois, il s'avère possible de rendre les dispositions de la loi immédiatement applicables à cette catégorie, la question se pose de savoir pourquoi une application immédiate analogue de la loi n'est pas possible pour toutes les autres catégories de condamnés concernées par les dispositions proposées⁵. Cette différence de traitement devra pouvoir être justifiée de manière objective, raisonnable et pertinente au regard du principe constitutionnel d'égalité.

Amendement n° 1

7.1. L'article 3/1 proposé de la loi du 17 mai 2006 impose au ministère public l'obligation de faire appel aux services compétents des communautés, pour des infractions déterminées, aux fins de contacter les victimes connues. Selon les auteurs de l'amendement, cette

- la modification des missions des Maisons de justice;

- toutes les initiatives des parties qui ont ou sont susceptibles d'avoir un impact sur la capacité d'exécution des Maisons de justice dans le cadre de l'exercice de leurs missions ».

⁵ Plus particulièrement le condamné qui fait l'objet d'une ou de plusieurs condamnations à des peines privatives de liberté dont la partie totale à exécuter s'élève à trois ans ou moins auxquelles aucune mise à disposition du tribunal de l'application des peines n'est liée.

disposition s'inspire de l'article 29, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 5 mai 2014 'relative à l'internement'.

La disposition proposée ne précise pas sur quoi porte le recours aux services compétents des communautés, ni dans quelle optique le ministère public doit contacter les victimes. Les développements de l'amendement précisent toutefois que la prise de contact concerne la volonté des victimes « d'être ou de ne pas être informées ou entendues au cours de la phase d'exécution de la peine ». La disposition proposée doit être complétée et précisée en ce sens.

7.2. Dans le texte néerlandais de l'amendement, il est recommandé de remplacer les mots « vat » et « de vatting » par des mots du néerlandais standard. On écrira par exemple : « ... het openbaar ministerie ... de bevoegde dienst van de gemeenschappen ermee belast inlichtingen te bezorgen over de door hem aangeduide gekende slachtoffers, met het oog op het contacteren van deze slachtoffers ». Ensuite, ainsi qu'il a été dit, il convient d'insérer un ajout précisant le but de cette « prise de contact ».

Amendement n° 6

8. L'amendement n° 6 reporte la date ultime d'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2020. Cette date se situe plus de quatorze ans après la publication de la loi du 17 mai 2006.

Selon les déclarations de ses auteurs, la proposition de loi vise à apporter les modifications nécessaires à la loi du 17 mai 2006 en ce qui concerne la détention limitée, la surveillance électronique, la libération conditionnelle et la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire pour les personnes condamnées à des peines allant jusqu'à 3 ans, de sorte que les dispositions concernées de la loi du 27 mai 2006 puissent entrer en vigueur.

À cet égard, on peut rappeler une nouvelle fois les observations suivantes formulées dans l'avis 61.214/2/3 du 28 avril 2017 ⁶ :

« La date ultime d'entrée en vigueur de (certaines dispositions 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' est – une nouvelle fois ⁷ – reportée, au 1^{er} octobre 2019 à présent. Cet élément est surtout important pour les modalités d'exécution de la peine de personnes condamnées à une peine privative de liberté de trois ans ou moins (titre VI, chapitre I^{er}, de

⁶ Avis C.E. 61.214/2/3 du 28 avril 2017 sur des amendements au projet de loi devenu la loi du 6 juillet 2017 'portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 2259/5.

⁷ Note 27 de l'avis 61.214/2/3 : La date inscrite initialement était fixée à vingt-quatre mois suivant la publication au Moniteur belge. Cette date a ensuite été systématiquement reportée au 1^{er} septembre 2009, 1^{er} septembre 2012, 1^{er} septembre 2013, 1^{er} septembre 2015, 1^{er} janvier 2016 et 1^{er} septembre 2017.

cette loi). À cet égard, on peut se référer à l'avis 53.440/3⁸, qui formule l'observation suivante sur ce report répété :

‘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 52.202/3⁹ :

‘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 2008¹⁰, auquel renvoie également l'avis 48.943/2/4 du 25 novembre 2010¹¹, 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.

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

⁸ Note 28 de l'avis 61.214/2/3 : Avis C.E. 53.440/3 du 28 juin 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 15 décembre 2013 ‘portant diverses dispositions en vue d'améliorer le statut de la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine’, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2999/001, p. 29-30.

⁹ Note 7 de l'avis 53.440/3: 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).

¹⁰ Note 8 de l'avis 53.440/3 : 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.

¹¹ Note 9 de l'avis 53.440/3 : 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.

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

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME