



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.181/1
van 3 april 2020

avis 67.181/1
du 3 avril 2020

over

sur

een ontwerp van 'koninklijk
besluit nr. ... houdende diverse
bepalingen inzake
strafprocedure en uitvoering
van straffen en maatregelen in
het kader van de strijd tegen de
coronavirus-pandemie'

un projet d' 'arrêté royal nr° ...
portant des dispositions
diverses relatives à la
procédure pénale et à
l'exécution des peines et des
mesures prévues dans le cadre
de la lutte contre la pandémie
de coronavirus'

Op 30 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ‘koninklijk besluit nr. ... houdende diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de coronavirus-pandemie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2020. 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.

De verslagen zijn uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur en Jonas RIEMSLAGH, 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 3 april 2020.

*

Le 30 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d' ‘arrêté royal n° ... portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la pandémie de coronavirus’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 avril 2020. 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.

Les rapports ont été présentés par Frédéric VANNESTE, premier auditeur et Jonas RIEMSLAGH, 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 3 avril 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 4, eerste lid, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), waarin verwezen wordt naar artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit is een ontwerp van bijzonderemachtenbesluit. Het bevat diverse bepalingen inzake de strafprocedure en de uitvoering van straffen in samenhang met maatregelen in het kader van de strijd tegen de Covid-19 pandemie.

3. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt er rechtsgrond gezocht in de artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’.

Artikel 2, eerste lid, van deze wet bepaalt dat de Koning “[t]eneinde het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus COVID-19 epidemie of pandemie en de gevolgen ervan op te vangen [...] bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5, § 1, 1° tot 8°, bedoelde maatregelen kan nemen”.

Artikel 5, § 1, van deze wet machtigt de Koning er onder meer toe om, met het oog op de in artikel 2, eerste lid, bedoelde doelstellingen, de volgende maatregelen te nemen:

“(…)

6° de bij of krachtens de wet bepaalde termijnen te schorsen of te verlengen volgens de door Hem bepaalde termijnen;

7° met naleving van de fundamentele beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en met inachtneming van de rechten van verdediging van de rechtszoekenden, de goede werking van de rechterlijke instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling te verzekeren door voor zowel burgerlijke als strafzaken;

- de organisatie aan te passen van de hoven en rechtbanken en andere rechterlijke instanties, met inbegrip van het openbaar ministerie, de andere organen van de rechterlijke macht, de gerechtsdeurwaarders, de gerechtsdeskundigen, de vertalers, tolken, vertalers-tolken, de notarissen en gerechtsmandatarissen;

- de organisatie van de bevoegdheid en de rechtspleging aan te passen, met inbegrip van de bij de wet bepaalde termijnen;

- de regels aan te passen inzake de procedure en de nadere regels voor de voorlopige hechtenis en voor de uitvoering van straffen en maatregelen”.

De ontworpen bepalingen kunnen, onder het voorbehoud van de specifieke opmerkingen die hierna worden gemaakt omtrent de beginselen, rechten en doelstellingen waarvan gewag wordt gemaakt in de inleidende zin van artikel 5, § 1, 7°, van de wet van 27 maart 2020¹, worden geacht rechtsgrond te vinden in deze bepalingen.

4. Overeenkomstig artikel 7, tweede en derde lid, van de wet van 27 maart 2020 moet het te nemen besluit bij wet worden bekrachtigd binnen een termijn van een jaar vanaf de inwerkingtreding, bij gebreke waarvan het geacht wordt nooit uitwerking te hebben gehad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het onderzoek van de Raad van State, afdeling wetgeving, is beperkt tot de specifieke beoordeling van de voorgestelde regelingen, rekening houdend met de actuele uitzonderlijke omstandigheden en met het op voorhand vaststaand tijdelijk karakter ervan. Dit advies mag bijgevolg niet worden beschouwd als een algemene beoordeling van de voorgestelde regeling.

De schorsing van welbepaalde termijnen in het strafprocesrecht

6. Artikel 3 van het ontwerp voorziet in de tijdelijke opschorting van de verjaringstermijnen van de strafvordering alsook van de straffen. In het bij het ontwerp gevoegde Verslag aan de Koning wordt de opschorting van de verjaringstermijn van de strafvordering verantwoord door de omstandigheid dat de gerechtelijke instanties verplicht zijn hun activiteiten drastisch te beperken tot de dringendste en belangrijkste zaken. Een gelijkaardige verantwoording wordt gegeven voor de opschorting van de verjaringstermijn van de straffen.

Daarnaast bevat hoofdstuk 6 van het ontwerp enkele bepalingen met afwijkingen op de termijnen voorzien in de artikelen 46*bis*, 88*bis* en 90*quater* van het Wetboek van Strafvordering, die onder meer verantwoord worden door “het feit dat vele onderzoeken vertraging zullen oplopen omdat politionele capaciteit gedurende de coronaviruspandemie elders zal aangewend worden”.

Er moet worden vastgesteld dat andere termijnen die in het Wetboek van Strafvordering worden bepaald, bijvoorbeeld, met betrekking tot de rechten waarover personen beschikken in het kader van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek, of met betrekking tot het aanwenden van rechtsmiddelen tegen een strafrechtelijke veroordeling, niet worden opgeschort.

De vraag rijst of een dergelijk verschil in behandeling kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Een verschil in behandeling is slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een

¹ Zie randnrs. 6 en 11.

dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

Er kan worden aangenomen dat de gevolgen van de Covid-19 pandemie op de politionele capaciteit niet op alle in het Wetboek van Strafvordering opgenomen termijnen een directe weerslag heeft.

De omstandigheid dat de activiteiten van de gerechtelijke instanties drastisch moeten worden beperkt, is daarentegen mogelijk wel een gegeven dat een weerslag heeft op de wijze waarop partijen hun rechten in het kader van de strafprocedure kunnen uitoefenen. Dat is mogelijk des te meer het geval voor wat betreft de werking van de penitentiaire instellingen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt in het kader van onderhavige adviesaanvraag echter niet over alle vereiste feitelijke gegevens om deze weerslag te beoordelen.

Het verdient evenwel sterk aanbeveling om in het Verslag aan de Koning bij het te nemen besluit omtrent de termijnen die wel en niet worden opgeschort niet enkel een verantwoording op te nemen in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, maar eveneens in het licht van de verplichting in artikel 5, § 1, 7°, van de wet van 27 maart 2020 dat de Koning de bedoelde maatregelen neemt “met inachtneming van de rechten van verdediging van de rechtszoekenden”.

Het temporele toepassingsgebied van het ontwerp

7.1. Uit de artikelen 1 en 23 van het ontwerp volgt dat aan de ontworpen maatregelen terugwerkende kracht wordt verleend met ingang van 18 maart 2020.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 67.142/AV³ over het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 27 maart 2020 waarin rechtsgrond wordt gezocht, het volgende opgemerkt:

“11. Luidens paragraaf 2 van het voorgestelde artikel 2 kan de Koning “[i]n voorkomend geval” terugwerkende kracht verlenen aan de maatregelen die hij in dit kader neemt, maar kan hij daarbij niet verder teruggaan dan 1 maart 2020.

[...]

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013, B.3.2.

³ Adv.RvS 67.142/AV van 25 maart 2020 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’ (Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 54-1104/2).

11.2. Bovendien wijst de Raad van State erop dat ook deze bepaling slechts op een grondwetsconforme wijze door de Koning kan worden toegepast. Dat betekent dat de terugwerkende kracht enkel kan worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁴ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁵

De wetgever kan de Koning niet machtigen om in te gaan tegen deze beginselen. [...]”.

In het bij de adviesaanvraag gevoegde Verslag aan de Koning wordt omtrent de begindatum vanaf dewelke de ontworpen regelingen uitwerking hebben, enkel gesteld dat het begin van de Covid-19 pandemie valt op 18 maart 2020. Uit dat loutere gegeven volgt evenwel nog niet dat de terugwerkende kracht als onontbeerlijk kan worden beschouwd voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Het verdient aanbeveling om in het Verslag aan de Koning een meer substantiële verantwoording voor de terugwerkende kracht van alle in het ontwerp vervatte bepalingen, in het licht van de zo-even in herinnering gebrachte beginselen, op te nemen.

7.2. Artikel 3 van het ontwerp voorziet in de opschorting van de verjaringstermijn van de strafvordering en van de straffen voor een termijn gelijk aan de in artikel 1 bedoelde, en eventueel verlengde, periode, aangevuld met een maand.

Gelet op de terugwerkende kracht is het mogelijk dat de strafvordering die tussen 18 maart 2020 en de datum van bekendmaking van het te nemen besluit definitief verjaard is, zou herleven. Hetzelfde geldt ten aanzien van straffen die definitief verjaard zijn.

Aan de gemachtigde werd de vraag gesteld of zulks effectief de bedoeling was en om daar in voorkomend geval een verantwoording voor te verstrekken.⁶ Zij verklaarde hieromtrent het volgende:

“De schorsing van de verjaringstermijnen van de strafvordering is o.i. verantwoord doordat de zittingen niet op een normale manier kunnen worden geprogrammeerd en in bepaalde gevallen voor een zekere tijd onmogelijk worden, en doordat ook een aantal onderzoeksmaatregelen niet of niet met een normale snelheid kunnen worden

⁴ Voetnoot in de geciteerde tekst: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

⁵ Voetnoot in de geciteerde tekst: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

⁶ Zie omtrent de verlenging van de verjaringstermijn ten aanzien van de definitief verjaarde strafvordering o.m. GwH 4 april 2019, nr. 54/2019.

uitgevoerd. Voor de uitvoering van gevangenisstraffen, niet-vrijheidsstraffen en boetes is het verantwoord doordat bepaalde opsporingsmethoden naar voortvluchtigen of veroordeelden die zich niet aanboden voor de strafuitvoering, in de huidige omstandigheden moeilijker zijn en/of doordat de tenuitvoerlegging momenteel niet kan plaatsvinden, met inbegrip van de inning van penale boetes.

Maar het is inderdaad zo dat de terugwerkende kracht in geen geval tot gevolg kan hebben dat een inmiddels verjaarde zaak (strafvordering of straf) herleeft. Ons inziens kan het besluit worden gewijzigd in de zin dat de schorsing slechts kan gelden vanaf de dag van de publicatie in het B.S. Voorstel tot aanpassing van artikel 23 in ontwerp:

‘Art. 23. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 18 maart 2020, met uitzondering van artikel 3 dat in werking treedt op de dag van publicatie van dit besluit in het Belgisch Staatsblad’ / ‘Art. 23. Le présent arrêté produit ses effets le 18 mars 2020, à l’exception de l’article 3 qui entre en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge.’”

Hiermee kan worden ingestemd.

8. De ontworpen maatregelen gelden overeenkomstig artikel 1 van het ontwerp “tot en met 19 april 2020”. De Koning “kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de einddatum van deze periode aanpassen”.

Met een dergelijke bepaling in het te nemen bijzonderemachtenbesluit zou de Koning zichzelf machtigen om tijdens, maar ook na afloop van de door de wetgever toegekende bijzondere machten, de einddatum van de periode aan te passen. Een dergelijk besluit zou immers rechtsgrond vinden in artikel 1 van het ontworpen (en te bekrachtigen) besluit en niet in de wet van 27 maart 2020.

De Koning kan evenwel aan zichzelf geen bijzondere machten toekennen. Die bevoegdheid komt enkel aan de wetgever zelf toe.⁷ Bovendien is de ontworpen regeling niet nodig, aangezien de Koning alvast binnen de looptijd van de bij de wet van 27 maart 2020 toegekende bijzondere machten het te nemen besluit, en dus ook de einddatum ervan, kan aanpassen op grond van die wet. Er weze aan herinnerd dat artikel 6, tweede lid, van de wet van 27 maart 2020, in de mogelijkheid voorziet om de bijzonderemachtenbesluiten uit te vaardigen zonder dat de wettelijk of reglementair voorgeschreven adviezen, met uitzondering van het advies van de Raad van State, voorafgaandelijk worden ingewonnen. Artikel 1, tweede zin, van het ontwerp moet bijgevolg worden weggelaten.

⁷ Adv.RvS 67.142/AV van 25 maart 2020 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’, 9.2.1.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

9. In het eerste lid van de aanhef moet, omwille van de rechtszekerheid, de afkondigingsdatum en het correcte opschrift worden vermeld van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’.

10. In artikel 4, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’ wordt het mogelijk gemaakt dat een beroep wordt gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om de afdeling Wetgeving, om een advies te verzoeken “binnen een termijn van vijf werkdagen” zonder dat het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag nog met bijzondere redenen moet worden omkleed. In de aanhef van besluiten bedoeld in artikel 4, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 (I), moet derhalve niet de motivering van de spoedeisendheid worden weergegeven. Het tweede lid van de aanhef van het ontwerp dient bijgevolg te worden weggelaten, tenzij ervoor zou worden geopteerd om de erin opgenomen motivering in de vorm van een overweging in de aanhef op te nemen, welke dan op het lid waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State zou moeten volgen. Ook de redactie van het laatstgenoemde lid van de aanhef moet worden aangepast als volgt:

“Gelet op advies 67.181/1 van de Raad van State, gegeven op ..., met toepassing van artikel 4, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I);”.

Artikel 2

11. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat, in afwijking van de artikelen 21*bis*, §§ 7 en 8, 28*sexies*, § 4, 28*octies*, § 4, 28*novies*, § 7, 61*ter*, §§ 5 en 6, 61*quater*, §§ 5 en 6, 61*quinquies*, §§ 4 en 5, en 61*sexies*, § 4, van het Wetboek van Strafvordering, de kamer van inbeschuldigingstelling voor de duur van de in artikel 1 bedoelde, eventueel verlengde periode, de zaak die voor haar is aangebracht, schriftelijk kan behandelen. In dat geval kunnen de procureur-generaal, de verzoeker, en zijn advocaat, voorafgaandelijk aan de schriftelijke behandeling van de zaak, schriftelijk hun opmerkingen overmaken aan de kamer van inbeschuldigingstelling.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om te verduidelijken door wie tot de schriftelijke behandeling “kan” worden beslist, of alle partijen daarmee moeten instemmen en of er rechtsmiddelen open staan tegen die beslissing. De gemachtigde verklaarde hieromtrent:

“Artikel 2 in ontwerp voorziet dat de kamer van inbeschuldigingstelling, in de gevallen voorzien in de artikelen 21*bis*, §§ 7 en 8, 28*sexies*, § 4, 28*octies*, § 4, 28*novies*, § 7, 61*ter*, §§ 5 en 6, 61*quater*, §§ 5 en 6, 61*quinquies*, §§ 4 en 5, en 61*sexies*, § 4, van het Wetboek van Strafvordering, de zgn. Franchimont-beroepen, kan beslissen om de zaak schriftelijk te behandelen.

Uit de ontworpen bepaling volgt dat het een mogelijkheid betreft om af te wijken van de geldende procedure zoals vervat in de voormelde artikelen. De schriftelijke procedure moet niet verplicht worden gevolgd. Het betreft een uitzonderingregel en het is de kamer van inbeschuldigingstelling die over de discretionaire bevoegdheid beschikt om te beoordelen of ze de zaak schriftelijk, zonder debat, zal behandelen. De beslissing ligt finaal bij de kamer van inbeschuldigingstelling, die haar beslissing neemt in het licht van alle gegeven omstandigheden. De bepaling beoogt waar mogelijk de fysieke aanwezigheid van de partijen in een strafprocedure en zo de gezondheidsrisico's zoveel als mogelijk te beperken. De advocaten kunnen schriftelijk hun conclusies indienen. In de ontworpen bepaling wordt uitdrukkelijk voorzien dat de procureur-generaal, de verzoeker en zijn advocaat, voorafgaand aan de schriftelijke behandeling van de zaak, schriftelijk hun opmerkingen kunnen overmaken aan de kamer van inbeschuldigingstelling. Derhalve zijn de rechten van verdediging volledig gevrijwaard.

De schriftelijke procedure wordt in de ontwerptekst niet verplicht gesteld, omdat - zoals voormeld - de normale procedure vervat in de voormelde artikelen de regel blijft. De schriftelijke procedure is de uitzondering.

Cassatieberoep is mogelijk.”

Mede in het licht van artikel 5, § 1, 7°, van de wet van 27 maart 2020, op grond waarvan de Koning de aan hem toegekende bijzondere machten moet uitoefenen “met inachtneming van de rechten van verdediging van de rechtszoekenden” zal de kamer van inbeschuldigingstelling er bij de toepassing moeten over waken dat tegenspraak in de procedure gewaarborgd blijft. Omwille van de rechtszekerheid is het daarom raadzaam artikel 2, tweede lid, van het ontwerp aan te vullen met een bepaling waaruit blijkt dat de betrokken partijen op een nuttig tijdstip kennis moeten kunnen nemen van elkaars standpunten en de mogelijkheid moeten hebben op elkaars standpunt te reageren.

Artikelen 6 tot 13

12. Artikel 6 en volgende van het ontwerp voeren het systeem van het verlengd verlof in. Het verlengd verlof laat de veroordeelde toe de gevangenis te verlaten voor de duur van de in artikel 1 bedoelde periode en heeft tot doel de concentratie van de gevangenisbevolking te verminderen, de gezondheidsrisico's door het telkens verlaten van en terugkeren naar de gevangenis te beperken en zo mede het risico op een piek van besmettingen tegen te gaan. De uitvoering van de vrijheidsstraf loopt niet voort tijdens de duur van het toegekend verlengd verlof (artikel 6). Het verlengd verlof kan worden toegekend door de directeur aan de veroordeelde die voldoet aan de voorwaarden opgesomd in artikel 7. Dezelfde bepaling stelt dat bepaalde veroordeelden uitgesloten zijn van het verlengd verlof. Volgens het verslag aan de Koning is er geen sprake van een subjectief recht. Wel zal de directeur die het verlengd verlof niet toekent aan de veroordeelde die ervoor in aanmerking komt een gemotiveerde beslissing tot weigering moeten nemen en deze meedelen aan de veroordeelde.

13. In verband met deze bepalingen verschaft de gemachtigde volgende toelichting:

“Het is niet de bedoeling de Raad van State bevoegd te maken voor beroepen tegen (weigerings)beslissingen inzake een verlengd verlof. Dit is ook niet zo voor bijv. het ‘gewoon’ penitentiair verlof of uitgaansvergunningen. Het is vaste rechtspraak van

de Raad van State dat hij op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van vorderingen tot schorsing of vernietiging van beslissingen waarmee de administratieve overheid rechtstreeks meewerkt aan de uitvoering van vonnissen en arresten van (opgelegd door) de justitiële rechter, *in casu* meestal de strafrechter ten gronde. Zie hiervoor o.m. de arresten nr. 150.550 van 24 oktober 2005 en nr. 241.399 van 4 mei 2018. Daartegenover staat dat de burgerlijke (kortgeding)rechter zich wel bevoegd verklaart voor het beoordelen van vorderingen/betwistingen inzake beslissingen genomen in het kader van de externe rechtspositie van de veroordeelde”.

Het is nuttig deze toelichting in het Verslag aan de Koning op te nemen.

14. Artikel 6, § 2, bepaalt dat de uitvoering van de vrijheidsstraf niet voortloopt tijdens de duur van het toegekend verlengd verlop. Het verslag aan de Koning maakt gewag van “een onderbreking van de strafuitvoering”.

Daartegenover staat evenwel dat de veroordeelde gehouden is de algemene voorwaarden vermeld in artikel 8 na te leven, en dat de gevangenisdirecteur bijzondere voorwaarden kan opleggen om aan bepaalde tegenaanwijzingen tegemoet te komen (artikelen 7 en 8).

Het toegekend verlop vertoont aldus gelijkenis met het penitentiair verlop, zoals geregeld in artikel 6 en volgende 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’. Artikel 6, § 3, van de wet van 17 mei 2006 bepaalt dat de uitvoering van de vrijheidsstraf voortloopt tijdens de duur van het toegekend penitentiair verlop.

Door te bepalen dat de uitvoering van de vrijheidsstraf niet verder loopt tijdens de duur van het toegekend verlengd verlop, kiezen de stellers van het ontwerp voor een vorm van strafonderbreking (zoals ook geregeld in artikel 15 en volgende van de wet van 17 mei 2006). Bij de wettelijk geregelde strafonderbreking kunnen evenwel aan de veroordeelde geen bijkomende voorwaarden worden opgelegd.

Ten aanzien van artikel 6, § 2, van het ontwerp zal bijgevolg verantwoord moeten worden waarom het penitentiair verlop en het voorgestelde verlengd verlop verschillend behandeld worden. Indien de stellers van het ontwerp willen vasthouden aan de strafopschortende werking van het verlengd verlop, zal verantwoord moeten worden waarom, in tegenstelling tot hetgeen geldt voor de strafonderbreking, wel in het opleggen van bijkomende voorwaarden wordt voorzien.

15. Artikel 13 bepaalt dat indien de veroordeelde de fysieke of psychische integriteit van derden ernstig in gevaar brengt, de procureur des Konings de voorlopige aanhouding kan bevelen. De directeur neemt een beslissing over het verlengd verlof binnen zeven dagen volgend op de aanhouding van de veroordeelde. Eenzelfde regeling is voorzien voor de vervroegde invrijheidsstelling (artikel 15). Volgens de gemachtigde is de status van de zeven dagen waarbinnen de directeur een beslissing moet nemen in artikel 13 van het ontwerp een deel van de strafuitvoering die wordt hervat. Dit dient verduidelijkt te worden in het Verslag aan de Koning.

Hoofdstuk 6

16. De artikelen 19 en 20 voorzien in een afwijking van de periodes waarover gegevens kunnen worden opgevraagd voorzien in respectievelijk artikel 46*bis*, § 1, vijfde lid, en artikel 88*bis*, § 2, van het Wetboek van Strafvordering. Dit gebeurt door gedurende de in artikel 1 bedoelde termijn, die eventueel wordt verlengd, de bevoegdheid te geven om de bedoelde gegevens te vorderen voor een periode die teruggaat tot een bepaalde vaste datum.

Omwille van de duidelijkheid is het beter in de ontworpen tekst te bepalen dat de gegevens kunnen worden gevorderd “voor een periode die teruggaat tot” de betrokken datum (in de plaats van “een periode tot” de bepaalde datum).

Er moet op gewezen worden dat na afloop van de crisismaatregel meteen wordt teruggevallen op de actueel in het Wetboek van Strafvordering vastgestelde periode. Luidens het Verslag aan de Koning wordt de maatregel gerechtvaardigd “door het feit dat vele onderzoeken vertraging zullen oplopen omdat politionele capaciteit gedurende de coronaviruspandemie elders zal aangewend worden” en is het belangrijk “dat, wanneer deze lopende onderzoeken in de toekomst verder gezet worden, de verkeers- en locatiegegevens beschikbaar blijven voor de gerechtelijke autoriteiten”. Gelet op deze legitieme doelstelling is het bruuske terugvallen op de algemene wettelijke regeling mogelijk een ongewenst effect waaraan de steller van het ontwerp nog tegemoet zal willen komen.

Uitvoeringsbepaling

17. Het ontwerp moet worden vervolledigd met een uitvoeringsbepaling.

*

1. En application de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I), qui se réfère à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis est un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux. Il contient différentes dispositions relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines en combinaison avec des mesures décidées dans le cadre de la lutte contre la pandémie du virus COVID-19.

3. Selon le préambule du projet, le fondement juridique est recherché dans les articles 2 et 5 de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)'.

L'article 2, alinéa 1^{er}, de cette loi dispose que le Roi, « [a]fin de permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou la pandémie du coronavirus COVID-19 et d'en gérer les conséquences, [...] peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 5, § 1^{er}, 1^o à 8^o ».

L'article 5, § 1^{er}, de cette loi habilite notamment le Roi, [e]n vue de réaliser les objectifs visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, à prendre les mesures suivantes :

« (...) »

6^o suspendre ou prolonger les délais fixés par ou en vertu de la loi selon les délais fixés par Lui;

7^o dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire et dans le respect des droits de la défense des justiciables, garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice, tant au niveau civil qu'au niveau pénal :

- en adaptant l'organisation des cours et tribunaux et autres instances judiciaires, en ce compris le ministère public, les autres organes du pouvoir judiciaire, les huissiers de justice, experts judiciaires, traducteurs, interprètes, traducteurs-interprètes, notaires et mandataires de justice;

- en adaptant l'organisation de la compétence et la procédure, en ce compris les délais prévus par la loi;

- en adaptant les règles en matière de procédure et de modalités de la détention préventive et en matière de procédure et de modalités de l'exécution des peines et des mesures ».

Sous réserve des observations spécifiques qui seront formulées ci-après à propos des principes, droits et objectifs dont il est fait état dans la phrase introductive de l'article 5, § 1^{er}, 7°, de la loi du 27 mars 2020¹, les dispositions en projet peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans ces prescriptions.

4. Conformément à l'article 7, alinéas 2 et 3, de la loi du 27 mars 2020, l'arrêté envisagé doit être confirmé par la loi dans un délai d'un an à partir de son entrée en vigueur, à défaut de quoi il est réputé n'avoir jamais produit ses effets.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le Conseil d'État, section de législation, a limité son examen à l'appréciation spécifique des dispositions proposées, compte tenu des circonstances exceptionnelles actuelles et de leur caractère temporaire établi par avance. Par conséquent, le présent avis ne peut pas être considéré comme une appréciation générale de la réglementation proposée.

La suspension de délais déterminés dans le droit de la procédure pénale

6. L'article 3 du projet prévoit la suspension temporaire des délais de prescription de l'action publique et des peines, Le rapport au Roi joint au projet justifie la suspension du délai de prescription de l'action publique par la circonstance que les instances judiciaires sont contraintes de limiter drastiquement leurs activités aux affaires les plus urgentes et les plus importantes. Une justification analogue est donnée pour la suspension du délai de prescription des peines.

En outre, le chapitre 6 du projet comprend quelques dispositions prévoyant des dérogations aux délais inscrits aux articles 46*bis*, 88*bis* et 90*quater* du Code d'instruction criminelle, qui sont notamment justifiées par « le fait que de nombreuses enquêtes seront retardées parce que la capacité policière sera employée ailleurs pendant la pandémie de coronavirus ».

Force est de constater que d'autres délais prévus dans le Code d'instruction criminelle, par exemple, en ce qui concerne les droits dont les personnes disposent dans le cadre de l'information et de l'instruction judiciaire ou concernant l'exercice des voies de recours contre une condamnation pénale, ne sont pas suspendus.

La question se pose de savoir si pareille différence de traitement peut être justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité. Une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi

¹ Voir les points 6 et 11.

que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé².

Il peut être admis que les conséquences de la pandémie du virus COVID-19 sur la capacité policière n'ont pas une incidence directe sur tous les délais prévus dans le Code d'instruction criminelle.

Par contre, la circonstance que les activités des instances judiciaires doivent être drastiquement limitées constitue bel et bien un élément susceptible d'avoir des répercussions sur la manière dont les parties peuvent exercer leurs droits dans le cadre de la procédure pénale. Tel est probablement d'autant plus le cas en ce qui concerne le fonctionnement des établissements pénitentiaires. Dans le cadre de la demande d'avis à l'examen, le Conseil d'État, section de législation, n'a toutefois pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait requis pour apprécier cette incidence.

Il est toutefois fortement recommandé d'insérer dans le rapport au Roi joint à l'arrêt envisagé, en ce qui concerne les délais qui sont effectivement suspendus et ceux qui ne le sont pas, une justification non seulement au regard du principe constitutionnel d'égalité, mais également au regard de l'obligation pour le Roi de prendre les mesures visées « dans le respect des droits de la défense des justiciables », prévue à l'article 5, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 27 mars 2020.

Le champ d'application temporel du projet

7.1. Il résulte des articles 1^{er} et 23 du projet qu'un effet rétroactif au 18 mars 2020 est attribué aux mesures en projet.

Dans l'avis 67.142/AG³ sur la proposition devenue la loi du 27 mars 2020, dans laquelle un fondement juridique est recherché, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes :

« 11. Selon le paragraphe 2 de l'article 2 proposé, le Roi peut « [l]e cas échéant » conférer un effet rétroactif aux mesures qu'il prend dans ce cadre, sans qu'il puisse cependant les faire rétroagir avant le 1^{er} mars 2020.

[...]

11.2. En outre, le Conseil d'État observe que le Roi ne peut appliquer cette disposition également que d'une manière conforme à la Constitution. Cela signifie que la rétroactivité ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général⁴. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par exemple, C.C., 28 février 2013, n° 24/2013, B.3.2.

³ Avis C.E. 67.142/AG du 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 54-1104/2).

⁴ Note dans le texte cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁵.

Le législateur ne peut pas habiliter le Roi à aller à l'encontre de ces principes. [...] ».

Le rapport au Roi joint à la demande d'avis indique uniquement, à propos de la date à partir de laquelle les dispositions en projet produisent leurs effets, que le début de la pandémie du virus COVID-19 est fixé au 18 mars 2020. Toutefois, il ne ressort pas pour autant de ce simple fait que la rétroactivité peut être considérée comme indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

Il est recommandé d'insérer dans le rapport au Roi une justification plus substantielle quant à la rétroactivité de toutes les dispositions contenues dans le projet, au regard des principes qui viennent d'être rappelés.

7.2. L'article 3 du projet suspend le délai de prescription de l'action publique et des peines pour un délai égal à la durée de la période, éventuellement prolongée, visée à l'article 1^{er}, complétée d'une période d'un mois.

Compte tenu de l'effet rétroactif, il est possible que l'action publique, qui est définitivement prescrite entre le 18 mars 2020 et la date de publication de l'arrêté envisagé, renaisse. La même observation s'applique à l'égard de peines qui sont définitivement prescrites.

Il a été demandé à la déléguée si telle était effectivement l'intention et de fournir, le cas échéant, une justification à cet égard ⁶. Elle a déclaré à ce propos, ce qui suit :

« De schorsing van de verjaringstermijnen van de strafvordering is o.i. verantwoord doordat de zittingen niet op een normale manier kunnen worden geprogrammeerd en in bepaalde gevallen voor een zekere tijd onmogelijk worden, en doordat ook een aantal onderzoeksmaatregelen niet of niet met een normale snelheid kunnen worden uitgevoerd. Voor de uitvoering van gevangenisstraffen, niet-vrijheidsstraffen en boetes is het verantwoord doordat bepaalde opsporingsmethoden naar voortvluchtigen of veroordeelden die zich niet aanboden voor de strafuitvoering, in de huidige omstandigheden moeilijker zijn en/of doordat de tenuitvoerlegging momenteel niet kan plaatsvinden, met inbegrip van de inning van penale boetes.

⁵ Note dans le texte cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

⁶ Voir, en ce qui concerne la prolongation du délai de prescription à l'égard de l'action publique définitivement prescrite, notamment C.C., 4 avril 2019, n° 54/2019.

Maar het is inderdaad zo dat de terugwerkende kracht in geen geval tot gevolg kan hebben dat een inmiddels verjaarde zaak (strafvordering of straf) herleeft. Ons inziens kan het besluit worden gewijzigd in de zin dat de schorsing slechts kan gelden vanaf de dag van de publicatie in het B.S. Voorstel tot aanpassing van artikel 23 in ontwerp:

‘Art. 23. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 18 maart 2020, met uitzondering van artikel 3 dat in werking treedt op de dag van publicatie van dit besluit in het Belgisch Staatsblad » / « Art. 23. Le présent arrêté produit ses effets le 18 mars 2020, à l’exception de l’article 3 qui entre en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge’ ».

On peut se rallier à cette proposition.

8. Conformément à l’article 1^{er} du projet, les mesures en projet s’appliquent jusqu’« au 19 avril 2020 ». Le Roi « peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter la date finale de cette période ».

Pareille disposition dans l’arrêté de pouvoirs spéciaux envisagé permettrait au Roi de s’habiliter lui-même à adapter la date finale de la période des pouvoirs spéciaux attribués par le législateur pendant cette période, mais également à l’échéance de celle-ci . En effet, pareil arrêté trouverait un fondement juridique dans l’article 1^{er} de l’arrêté en projet (et à confirmer) et non dans la loi du 27 mars 2020.

Le Roi ne peut toutefois se doter lui-même de pouvoirs spéciaux. Ce pouvoir n’appartient qu’au législateur lui-même⁷. En outre, la réglementation en projet n’est pas nécessaire, dès lors que le Roi peut, assurément pendant la durée des pouvoirs spéciaux attribués par la loi du 27 mars 2020, adapter l’arrêté envisagé, et donc également sa date finale, sur la base de cette loi. Il convient de rappeler que l’article 6, alinéa 2, de la loi du 27 mars 2020 prévoit la possibilité d’adopter les arrêtés de pouvoirs spéciaux sans que les avis légalement ou réglementairement requis, soient préalablement recueillis, à l’exception de l’avis du Conseil d’État. Par conséquent, on omettra l’article 1^{er}, deuxième phrase, du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

9. Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu d’indiquer au premier alinéa du préambule la date de promulgation et l’intitulé correct de la loi du 27 mars 2020 ‘habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)’.

10. L’article 4, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 ‘habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)’ permet d’invoquer la procédure visée à l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d’État en vue de demander un avis à la section de législation « dans un délai de cinq jours ouvrables » sans

⁷ Avis C.E. 67.142/AG du 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 ‘habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)’, 9.2.1.

que l'urgence de la demande d'avis doive encore être spécialement motivée. Dans le préambule des arrêtés visés à l'article 4, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 (I), il n'y a donc pas lieu de reproduire la motivation de l'urgence. On omettra dès lors le deuxième alinéa du préambule du projet, sauf si l'on choisit de faire figurer dans le préambule la motivation qu'il contient, sous la forme d'un considérant qui devrait alors suivre l'alinéa visant l'avis du Conseil d'État. De même, il faudra adapter la formulation du dernier alinéa du préambule comme suit :

« Vu l'avis 67.181/1 du Conseil d'État, donné le, en application de l'article 4, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) ».

Article 2

11. L'article 2 du projet dispose que, par dérogation aux articles 21*bis*, §§ 7 et 8, 28*sexies*, § 4, 28*octies*, § 4, 28*novies*, § 7, 61*ter*, §§ 5 et 6, 61*quater*, §§ 5 et 6, 61*quinquies*, §§ 4 et 5, et 61*sexies*, § 4, du Code d'instruction criminelle, la chambre des mises en accusation peut traiter par écrit l'affaire qui est portée devant elle pour la durée de la période, éventuellement prolongée, visée à l'article 1^{er}. Dans ce cas, le procureur général, le requérant et son avocat peuvent soumettre leurs observations par écrit à la chambre des mises en accusation avant le traitement par écrit de l'affaire.

Il a été demandé au délégué de préciser qui « peut » décider du traitement par écrit, si toutes les parties doivent marquer leur accord à ce sujet et si des voies de recours sont ouvertes contre cette décision. Le délégué a déclaré à ce propos :

« Artikel 2 in ontwerp voorziet dat de kamer van inbeschuldigingstelling, in de gevallen voorzien in de artikelen 21*bis*, §§ 7 en 8, 28*sexies*, § 4, 28*octies*, § 4, 28*novies*, § 7, 61*ter*, §§ 5 en 6, 61*quater*, §§ 5 en 6, 61*quinquies*, §§ 4 en 5, en 61*sexies*, § 4, van het Wetboek van Strafvordering, de zgn. Franchimont-beroepen, kan beslissen om de zaak schriftelijk te behandelen.

Uit de ontworpen bepaling volgt dat het een mogelijkheid betreft om af te wijken van de geldende procedure zoals vervat in de voormelde artikelen. De schriftelijke procedure moet niet verplicht worden gevolgd. Het betreft een uitzonderingregel en het is de kamer van inbeschuldigingstelling die over de discretionaire bevoegdheid beschikt om te beoordelen of ze de zaak schriftelijk, zonder debat, zal behandelen. De beslissing ligt finaal bij de kamer van inbeschuldigingstelling, die haar beslissing neemt in het licht van alle gegeven omstandigheden. De bepaling beoogt waar mogelijk de fysieke aanwezigheid van de partijen in een strafprocedure en zo de gezondheidsrisico's zoveel als mogelijk te beperken. De advocaten kunnen schriftelijk hun conclusies indienen. In de ontworpen bepaling wordt uitdrukkelijk voorzien dat de procureur-generaal, de verzoeker en zijn advocaat, voorafgaand aan de schriftelijke behandeling van de zaak, schriftelijk hun opmerkingen kunnen overmaken aan de kamer van inbeschuldigingstelling. Derhalve zijn de rechten van verdediging volledig gevrijwaard.

De schriftelijke procedure wordt in de ontwerptekst niet verplicht gesteld, omdat - zoals voormeld - de normale procedure vervat in de voormelde artikelen de regel blijft. De schriftelijke procedure is de uitzondering.

Cassatieberoep is mogelijk ».

Eu égard notamment à l'article 5, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 27 mars 2020 selon lequel le Roi doit exercer les pouvoirs spéciaux qui lui sont attribués « dans le respect des droits de la défense des justiciables », la chambre des mises en accusation devra veiller, lors de l'application, à ce que le caractère contradictoire de la procédure demeure garanti. Dans un souci de sécurité juridique, il est dès lors conseillé de compléter l'article 2, alinéa 2, du projet par une disposition indiquant que les parties concernées doivent pouvoir prendre connaissance en temps utile des positions respectives et doivent avoir la possibilité d'y réagir.

Articles 6 à 13

12. Les articles 6 et suivants du projet instaurent le système du congé prolongé. Le congé prolongé permet au condamné de quitter la prison pour la durée de la période, visée à l'article 1^{er}, et a pour objectif de réduire la concentration de la population carcérale, de limiter les risques sanitaires liés au départ et au retour en prison et ainsi contribuer à combattre le risque de pic d'infection. L'exécution de la peine privative de liberté ne se poursuit pas pendant la durée du congé prolongé accordé (article 6). Le congé prolongé peut être octroyé par le directeur au condamné qui répond aux conditions énumérées à l'article 7. La même disposition prévoit que certains condamnés sont exclus du congé prolongé. Selon le rapport au Roi, il ne s'agit nullement d'un droit subjectif. Cependant, le directeur qui n'octroie pas le congé prolongé au condamné qui peut y prétendre devra prendre une décision de refus motivée et la communiquer au condamné.

13. Concernant ces dispositions, le délégué a donné les précisions suivantes :

« Het is niet de bedoeling de Raad van State bevoegd te maken voor beroepen tegen (weigerings)beslissingen inzake een verlengd verlof. Dit is ook niet zo voor bijv. het 'gewoon' penitentiair verlof of uitgaansvergunningen. Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat hij op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van vorderingen tot schorsing of vernietiging van beslissingen waarmee de administratieve overheid rechtstreeks meewerkt aan de uitvoering van vonnissen en arresten van (opgelegd door) de justitiële rechter, *in casu* meestal de strafrechter ten gronde. Zie hiervoor o.m. de arresten nr. 150.550 van 24 oktober 2005 en nr. 241.399 van 4 mei 2018. Daartegenover staat dat de burgerlijke (kortgeding)rechter zich wel bevoegd verklaart voor het beoordelen van vorderingen/betwistingen inzake beslissingen genomen in het kader van de externe rechtspositie van de veroordeelde ».

Il serait utile d'intégrer ces précisions dans le rapport au Roi.

14. L'article 6, § 2, dispose que l'exécution de la peine privative de liberté ne se poursuit pas pendant la durée du congé prolongé accordé. Le rapport au Roi fait mention d'une « interruption de peine ».

En revanche, il est prévu que le condamné est tenu de se conformer aux conditions générales mentionnées à l'article 8 et que le directeur de prison peut imposer des conditions particulières pour répondre à certaines contre-indications (articles 7 et 8).

Le congé accordé présente donc des similitudes avec le congé pénitentiaire, réglé aux articles 6 et suivants 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’. L’article 6, § 3, de la loi du 17 mai 2006 dispose que l’exécution de la peine privative de liberté se poursuit pendant la durée du congé pénitentiaire accordé.

En prévoyant que l’exécution de la peine privative de liberté ne se poursuit pas pendant la durée du congé prolongé accordé, les auteurs du projet optent pour une forme d’interruption de peine (telle qu’elle est également réglée aux articles 15 et suivants de la loi du 17 mai 2006). Pour l’interruption de peine réglée par la loi, aucune condition supplémentaire ne peut toutefois être imposée au condamné.

En ce qui concerne l’article 6, § 2, du projet, il faudra par conséquent justifier la différence de traitement entre le congé pénitentiaire et le congé prolongé accordé. Si les auteurs du projet souhaitent maintenir l’effet suspensif de la peine dans le cadre du congé prolongé, il faudra justifier pourquoi, à l’inverse de l’interruption de la peine, des conditions supplémentaires sont imposées dans ce cas.

15. L’article 13 dispose que si le condamné met gravement en péril l’intégrité physique ou psychique de tiers, le procureur du Roi peut ordonner l’arrestation provisoire. Le directeur prend une décision sur le congé prolongé dans les sept jours qui suivent l’arrestation du condamné. Un dispositif identique est prévu pour la libération anticipée (article 15). Selon le délégué, le régime des sept jours durant lesquels le directeur doit prendre la décision prévue à l’article 13 du projet fait partie de l’exécution de la peine qui reprend son cours. Ce point doit être précisé dans le rapport au Roi.

Chapitre 6

16. Les articles 19 et 20 prévoient une dérogation aux périodes pour lesquelles on peut requérir les données visées respectivement aux articles 46bis, § 1^{er}, alinéa 5, et 88bis, § 2, du Code d’instruction criminelle, en attribuant - pendant le délai prévu à l’article 1^{er}, qui peut éventuellement être prorogé - le pouvoir de requérir les données visées pour une période qui remonte à une date fixe déterminée.

Par souci de clarté, mieux vaudrait préciser dans le texte en projet que les données peuvent être requises « pour une période remontant » à la date concernée (au lieu de « une période allant jusqu’ » à la date déterminée).

Il y a lieu de souligner que lorsque la mesure de crise prendra fin, on en reviendra immédiatement à la période fixée actuellement dans le code d’instruction criminelle. Selon le rapport au Roi, la mesure est justifiée « par le fait que de nombreuses enquêtes seront retardées parce que la capacité policière sera employée ailleurs pendant la pandémie de coronavirus » et il importe que « lorsque ces enquêtes en cours seront poursuivies ultérieurement, [...] les données d’identification restent à la disposition des autorités judiciaires ». Vu cet objectif légitime, le

retour abrupt au régime légal général peut être un effet indésirable auquel l'auteur du projet entend encore répondre.

Exécutoire

17. Il y a lieu de compléter le projet par un exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME