



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.649/16
van 24 april 2025

avis 77.649/16
du 24 avril 2025

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende maatregelen met
het oog op de vermindering
van de overbevolking in de
gevangenissen’

un avant-projet de loi ‘portant
des mesures afin de réduire la
surpopulation dans les prisons’

Op 14 april 2025 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 voorontwerp van wet ‘houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 22 april 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2025.

*

Le 14 avril 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi ‘portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 22 avril 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2025.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

“Enerzijds neemt de instructie tot opschorting van de uitvoering van sommige veroordelingen tot gevangenisstraffen tot en met 3 jaar een einde op 6 juni 2025. Anderzijds is het College van Procureurs-generaal niet bereid om deze instructie nog verder te verlengen indien het geen zicht heeft op nieuwe noodmaatregelen. Dat zou betekenen dat vanaf 7 juni 2025 de meer dan 3.000 opgeschorte gevangenisstraffen in uitvoering moeten worden gebracht, wat gelet op de huidige overbevolking uiteraard niet mogelijk is. Dit houdt bovendien een wezenlijk risico op nieuwe acties van het gevangenispersoneel in, met name het sluiten van de gevangensdeuren, waardoor geen nieuwe veroordeelden kunnen worden opgenomen, noch personen die aangehouden worden door de onderzoeksrechter in het kader van een lopend onderzoek. Het spreekt voor zich dat ook vanuit die optiek de openbare veiligheid in het gedrang wordt gebracht en de straffeloosheid zegeviert. Ook de andere bestaande noodmaatregel, m.n. het verlengd penitentiair verlof, houdt risico's in voor de openbare veiligheid en valt bovendien buiten het wettelijk kader.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet omvat een aantal tijdelijke noodmaatregelen die als doel hebben om de aanhoudende overbevolking in de gevangnissen te verminderen. Het gaat om de volgende maatregelen.

3.2. Artikel 2 van het voorontwerp wijzigt artikel 7 van het Strafwetboek met het oog op het beperken van het aantal nieuwe gevangenisstraffen van korte duur. De ontworpen regeling bepaalt daartoe onder meer dat de strafrechter in de erin vermelde omstandigheden principieel andere straffen dan de gevangenisstraf dient te overwegen. In sommige gevallen moet de strafrechter de keuze om toch een effectieve gevangenisstraf op te leggen uitdrukkelijk motiveren.

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

3.3. Daarnaast bepalen de artikelen 4, 6 en 8 van het voorontwerp dat de artikelen van de wet van 17 mei 2006², van de wet van 5 mei 2019³ en van de wet van 29 juni 2021⁴, die betrekking hebben op de door de strafuitvoeringsrechter toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten bepaald in titel V van de wet van 17 mei 2006, behoudens enkele uitzonderingen, niet van toepassing zijn ten aanzien van de veroordeelde die een of meer vrijheidsstraffen ondergaat waarvan het uitvoerbare gedeelte drie jaar of minder bedraagt.⁵ Deze regeling geldt tot 1 juni 2030, tenzij die datum door de Koning wordt vervroegd.

3.4. Met de artikelen 3, 5 en 7 van het voorontwerp wordt de uiterlijke inwerkingtreding op 31 december 2025 van de bepalingen van de wet van 17 mei 2006, van de wet van 5 mei 2019 en van de wet van 29 juni 2021 die betrekking hebben op de voormelde strafuitvoeringsmodaliteiten ten aanzien van de veroordeelde die een of meer vrijheidsstraffen ondergaat waarvan het uitvoerbare gedeelte minder dan zes maanden bedraagt, opnieuw uitgesteld, ditmaal tot 1 juni 2030.

3.5. De artikelen 9 tot 31 van het voorontwerp voegen een nieuwe tijdelijke regeling in de wet van 17 mei 2006 in voor de toekenning van de strafuitvoeringsmodaliteiten “voorlopige invrijheidstelling” en “elektronisch toezicht”.

Deze regeling is van toepassing op de veroordeelde die een of meer vrijheidsstraffen ondergaat, waarvan het uitvoerbare gedeelte drie jaar of minder, maar zes maanden of meer bedraagt, en ten aanzien van wie op grond van de artikelen 4, 6 en 8 van het voorontwerp de bepalingen van de wet van 17 mei 2006, van de wet van 5 mei 2019 en van de wet van 29 juni 2021, die betrekking hebben op de door de strafuitvoeringsrechter toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten bepaald in titel V van de wet van 17 mei 2006, niet van toepassing zijn tot 1 juni 2030.

3.6. De artikelen 32 tot 34 van het voorontwerp voegen de “vervroegde invrijheidstelling ‘overbevolking’” vanaf zes maanden voor het strafeinde in, en dit tot 31 december 2026.

² 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’.

³ Wet van 5 mei 2019 ‘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 de strafuitvoeringsrechter voor vrijheidsstraffen van drie jaar of minder’.

⁴ Wet van 29 juni 2021 ‘tot operationalisering van de procedure voor de uitvoering van vrijheidsstraffen van drie jaar of minder’.

⁵ Ten onrechte lijken de stellers van het voorontwerp ervan uit te gaan dat de strafuitvoeringsrechter ook in de ontworpen regeling bevoegd blijft voor het toekennen van de strafuitvoeringsmodaliteit “vermindering van de duur van de door de rechter uitgesproken ontzetting van het recht in een bepaalde aangewezen zone te wonen, te verblijven of er zich te vertonen”. De ontworpen artikelen 109/1, eerste lid (artikel 4 van het voorontwerp), 26/1, eerste lid (artikel 6), en 17/1, eerste lid (artikel 8), van de wet van 17 mei 2006 bepalen dat, behoudens de erin opgenomen uitzonderingen, de bepalingen van deze wet die betrekking hebben op de door de strafuitvoeringsrechter toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten bepaald in titel V niet van toepassing zijn ten aanzien van die veroordeelden. De voormelde strafuitvoeringsmodaliteit wordt vermeld in hoofdstuk IV van titel V. Deze regeling heeft voor gevolg dat de bijzondere bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechter in het kader van de bepalingen in titel XI, hoofdstuk IV, van de wet van 17 mei 2006 evenmin behouden blijft.

3.7. Het voorontwerp voorziet in twee overgangsmaatregelen. Artikel 35 voert een overgangsregeling in voor wat betreft de overdracht van de dossiers van de strafuitvoeringsrechtbank naar de penitentiaire administratie ingevolge de buitentoepassingstelling van de voormelde bepalingen van de wet van 17 mei 2006. Artikel 36 is erop gericht de Dienst Vreemdelingenzaken voldoende tijd te geven om de verwijdering van veroordeelden zonder verblijfsrecht te kunnen organiseren.

3.8. Artikel 37 van het voorontwerp heft de overgangsbepaling in artikel 16 van de wet van 29 juni 2021 op.

VORMVEREISTEN

4.1. Het voorontwerp, zoals het thans voorligt, voldoet niet aan alle voorafgaande vormvereisten.

4.2. De Inspectie van Financiën heeft op 26 februari 2025 een advies gegeven over een tekst van het voorontwerp die afwijkt van de tekst die om advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd. Dit werd bevestigd door de gemachtigde:

“In het voorontwerp zoals voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën werden de bepalingen van de wet externe rechtspositie (verder: WERP) inzake de toekenning van de modaliteiten bedoeld in titel V door de strafuitvoeringsrechter volledig buiten toepassing gesteld voor een periode van 5 jaar. De idee was dus om tijdelijk terug te keren naar de toestand voor de inwerkingtreding van deze bepalingen op resp. 1/9/2022 en 1/9/2023, zodat de dossiers van de betrokken veroordeelden zouden vallen onder het regime van de ministeriële omzendbrieven (houdende elektronisch toezicht en voorlopige invrijheidstelling), die evenwel zouden worden aangepast om er de wettelijke tijdsvoorwaarden in te integreren.

Ingevolge opeenvolgende IKW's werd die piste echter verlaten ten voordele van het slechts gedeeltelijk buiten toepassing stellen van de WERP. De strafuitvoeringsrechter zou namelijk bevoegd blijven voor de dossiers van zedendelinquenten en veroordeelden voor terrorisme, alsook, voor wat de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling of voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overlevering betreft, voor dossiers van veroordeelden tot geweldsfeiten. Bovendien werd het voorontwerp aangevuld met een volwaardige wettelijke regeling voor de toekenning van elektronisch toezicht en voorlopige invrijheidstelling aan de veroordeelden die niet langer onder de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechter, maar onder de bevoegdheid van de penitentiaire administratie zouden vallen.

Aan de bepalingen van het voorontwerp inzake de vervroegde invrijheidstelling overbevolking werd niets fundamenteels gewijzigd in vergelijking met de versie van het voorontwerp zoals voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën.”

Overeenkomstig artikel 17 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’ dient over toegevoegde of gewijzigde bepalingen een nieuw advies van de Inspectie van Financiën te worden ingewonnen. Het komt immers in de eerste plaats toe aan de Inspectie van Financiën om te beoordelen of de wijzigingen die werden aangebracht aan de initieel voorgelegde tekst van het voorontwerp al dan niet een budgettair effect hebben.

4.3. De ontworpen artikelen 98/7, tweede lid (artikel 13 van het voorontwerp), 98/17, § 1, tweede lid (artikel 24) en 98/17, § 2, tweede lid (artikel 24), bepalen dat de directeur⁶ in bepaalde gevallen een maatschappelijke enquête opvraagt bij de bevoegde dienst van de gemeenschappen “met het oog op het verkrijgen van noodzakelijke informatie over het onthaalmilieu waar het elektronisch toezicht zal plaatsvinden”.

Voor zover het voorontwerp aldus een verwerking van persoonsgegevens tot gevolg heeft,⁷ valt het voorontwerp 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’. 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”. 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.

4.4. De nota aan de Ministerraad vermeldt dat een overleg met de deelstaten werd georganiseerd op 21 februari 2025 en op 14 en 27 maart 2025. Aan de gemachtigde werd gevraagd of dit een overleg betrof dat werd georganiseerd in de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen, 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’. De gemachtigde antwoordde:

“Dit betrof een informeel overleg met zowel de beleidscellen van de bevoegde ministers van de deelstaten als met de administratie van de deelstaten. De focus van deze informele overlegmomenten betrof de capaciteit van de deelstaten om verhoogde hoeveelheden personen onder elektronisch toezicht te plaatsen en te monitoren, als verwacht gevolg van een verhoogde doorstroom van gedetineerden uit de gevangenissen naar elektronisch toezicht. Van deze overlegmomenten zijn geen notulen.”

In de mate dat het voorontwerp wijzigingen aanbrengt in de opdrachten van de Justitiehuisen of een impact heeft of kan hebben op hun uitvoeringscapaciteit, is een dergelijk voorafgaand overleg niettemin vereist.

4.5. Onverminderd de hierna volgende opmerking met betrekking tot de artikelen 4, 6 en 8, en de artikelen 9 tot 31 van het voorontwerp, zou aan de voormelde vormvereisten nog moeten worden voldaan.

⁶ Waarmee overeenkomstig artikel 2, 3°, van de wet van 17 mei 2006 de ambtenaar bedoeld in artikel 2 van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ wordt bedoeld.

⁷ 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’.

ALGEMENE OPMERKING

5. Het voorontwerp stelt bepaalde artikelen van de wet van 17 mei 2006, de wet van 5 mei 2019 en de wet van 29 juni 2021 betreffende de door de strafuitvoeringsrechter toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten tijdelijk buiten toepassing voor een groep van veroordeelden (de artikelen 4, 6 en 8 van het voorontwerp). Voor deze gevallen voorziet het voorontwerp in een nieuwe tijdelijke regeling (de artikelen 9 tot 31). Met deze ontworpen bepalingen wordt de bevoegdheid voor het toekennen van het elektronisch toezicht, de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overlevering door de strafuitvoeringsrechter vervangen door de voorlopige invrijheidstelling en het elektronisch toezicht die door de directeur, dan wel de bevoegde dienst van de penitentiaire administratie ambtshalve wordt toegekend.

Daarnaast voorziet het voorontwerp in de tijdelijke invoering van de vervroegde invrijheidstelling “overbevolking” vanaf zes maanden voor strafeinde die door de directeur wordt toegekend (de artikelen 32 tot 34).

6. Artikel 157, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat er strafuitvoeringsrechtbanken zijn. De wet wijst de plaatsen aan voor die strafuitvoeringsrechtbanken en regelt hun organisatie, hun bevoegdheid, alsmede de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden. Door aan de wetgever de opdracht te geven de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken te regelen, verleent de grondwetgever een ruime bevoegdheid ter zake aan de wetgever.⁸

7. Uit de parlementaire voorbereiding bij de invoering van het vierde lid in artikel 157 bij de grondwetsherziening van 17 december 2002 kan worden afgeleid dat de grondwetgever zich wilde richten naar de aanbeveling in het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie Dutroux c.s. die luidde dat een strafuitvoeringsrechtbank zal moeten ‘beslissen over alle modaliteiten en aspecten van de strafuitvoering, met inbegrip van de voorwaardelijke invrijheidstelling (*Gedr. Stuk*, Kamer, nr. 713/6, 1996-1997, blz. 183)’.⁹⁻¹⁰ De minister van Justitie verduidelijkte in die parlementaire voorbereiding ook dat de wijziging van de Grondwet nodig is om te voldoen aan het vereiste dat de rechtbanken ‘zich moeten uitspreken over de maatregelen die de aard en de duur van de opgelegde straf wijzigen’.¹¹

⁸ Adv.RvS 71.320/1-2-3-4 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 juli 2022 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2774/1.

⁹ Zie verklarende nota bij het voorstel van de regering tot herziening van artikel 157 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-697/1, 3, en het Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 50-1914/3, 5.

¹⁰ Zie ook GwH 19 november 2020, nr. 147/2020, B.5.2.

¹¹ *Parl.Hand.* Senaat, 4 juli 2002, nr. 2-215/15.

8. Het Grondwettelijk Hof bevestigt dat '[o]vereenkomstig artikel 40, tweede lid, van de Grondwet, (...) de uitvoerende macht bevoegd [is] om uit te voeren wat de strafrechter heeft beslist, onder voorbehoud van de aan de strafuitvoeringsrechtbank toegekende bevoegdheid wanneer het erom gaat de aard of de duur van de straf te wijzigen'.¹²

Aansluitend bij de reeds vermelde parlementaire voorbereiding benadrukt het Grondwettelijk Hof ook dat de Grondwetgever heeft gewild dat die rechtbanken bestaan uit 'naast een voorzitter-magistraat [...] twee experts [...] met een [...] voldoende terreinkennis [...] inzake de mogelijkheden en beperkingen van het gevangenisstelsel, inzake de sociale kaart, inzake de behandelingsmogelijkheden ...' (...), waarbij de multidisciplinariteit 'een enorme verrijking én een bijkomende waarborg naar de beveiliging van de maatschappij en een optimale reclassering en reïntegratie van de veroordeelde [vormt]' '.¹³

9. Ter uitvoering van artikel 157, vierde lid, van de Grondwet kwam de wet van 17 mei 2006 'houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken' tot stand. 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' bepaalt de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechters en de strafuitvoeringsrechtbanken.

Titel V van deze laatste wet van 17 mei 2006 bepaalt aldus dat de beperkte detentie, het elektronisch toezicht, de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering, de door de strafuitvoeringsrechter en de strafuitvoeringsrechtbank toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten zijn. Bij wet van 14 december 2012 werd aan titel V "de vermindering van de duur van de door de rechter uitgesproken ontzetting van het recht in een bepaalde aangewezen zone te wonen, te verblijven of er zich te vertonen" toegevoegd.

10. Met betrekking tot de "toekenning van de strafuitvoeringsmodaliteiten - Materiële bevoegdheidsverdeling tussen de minister en de strafuitvoeringsrechtbank" is in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat leidde tot de wet van 17 mei 2006 het volgende te lezen:

"Zoals de Commissie Holsters reeds in haar eindrapport stelde, is de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de minister en de strafuitvoeringsrechtbank een delicate materie. De regering volgt hierbij in eerste instantie het uitgangspunt van de Commissie Holsters te weten dat het aan de strafuitvoeringsrechtbank is om zich uit te spreken over deze strafuitvoeringsmodaliteiten die tot gevolg hebben dat de situatie van de veroordeelde zo sterk wordt gewijzigd dat deze wijziging kan worden gelijkgesteld met een verandering van de aard van de straf."¹⁴

Daarnaast stelt de memorie:

"Net zoals de Commissie Holsters is de regering van oordeel dat het toekennen van de uitgangsvergunning en het penitentiaire verloop een bevoegdheid dient te blijven van de minister en de penitentiaire administratie. Ook de Koninklijke Commissaris Legros was

¹² GwH 19 juli 2007, nr. 105/2007, B.7.3.

¹³ GwH 19 november 2020 nr. 147/2020, B.5.2.

¹⁴ *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, 5-6.

deze mening toegedaan. Verscheidene redenen rechtvaardigen deze beslissing. Deze twee strafuitvoeringsmodaliteiten brengen geen fundamentele wijzigingen aan in de detentietoestand van de veroordeelde.”¹⁵

11. De ontworpen bepalingen hebben tot gevolg dat de strafuitvoeringsrechter tijdelijk niet meer bevoegd is om de volgende strafuitvoeringsmodaliteiten bepaald in titel V van de wet van 17 mei 2006 toe te kennen ten aanzien van veroordeelden die een of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt:

- de beperkte detentie, tenzij voor veroordeelden die een straf ondergaan voor feiten die de seksuele integriteit, het seksuele zelfbeschikkingsrecht en de goede zeden aantasten, die een straf ondergaan voor feiten van terrorisme en die tekenen tonen van gewelddadig extremisme;
- het elektronisch toezicht, tenzij voor veroordeelden die een straf ondergaan voor feiten die de seksuele integriteit, het seksuele zelfbeschikkingsrecht en de goede zeden aantasten, die een straf ondergaan voor feiten van terrorisme en die tekenen tonen van gewelddadig extremisme;
- voorwaardelijke invrijheidstelling, tenzij voor veroordeelden die een straf ondergaan voor feiten die de seksuele integriteit, het seksuele zelfbeschikkingsrecht en de goede zeden aantasten, die een straf ondergaan voor feiten van terrorisme, die tekenen tonen van gewelddadig extremisme en die een straf ondergaan voor geweldsmisdrijven;
- voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of overlevering, tenzij voor veroordeelden die een straf ondergaan voor feiten die de seksuele integriteit, het seksuele zelfbeschikkingsrecht en de goede zeden aantasten, die een straf ondergaan voor feiten van terrorisme, die tekenen tonen van gewelddadig extremisme en die een straf ondergaan voor geweldsmisdrijven.

Behoudens de voormelde uitzonderingen, wordt de bevoegdheid voor het toekennen van de beperkte detentie (artikel 21 van de wet van 17 mei 2006) volgens de gemachtigde vervangen door de uitgaansvergunning (artikel 4 van de wet van 17 mei 2006) die door de minister of zijn gemachtigde wordt toegekend en wordt de bevoegdheid voor het toekennen van het elektronisch toezicht, de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overlevering door de strafuitvoeringsrechter vervangen door het elektronisch toezicht en de voorlopige invrijheidstelling die door de directeur dan wel de bevoegde dienst van de penitentiaire administratie¹⁶ ambtshalve wordt toegekend.

¹⁵ *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, 7.

¹⁶ Een definitie van de “penitentiaire administratie” ontbreekt in de wet van 17 mei 2006 en er wordt ook niet voorzien in het voorontwerp. Wellicht wordt hiermee het begrip bedoeld dat in artikel 2, 11°, van de Basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ is gedefinieerd: “het openbaar bestuur belast met de uitvoering van veroordelingen tot vrijheidsstraffen en van vrijheidsbenemende maatregelen waarvan de bevoegde overheid de uitvoering heeft gevorderd”.

12. Zowel de beperkte detentie, het elektronisch toezicht als de voorwaardelijke invrijheidstelling werden door de wetgever in 2006 elk geacht “een wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf” te zijn die van die aard is dat ze moet toekomen aan de strafuitvoeringsrechtbank.

De wetgever beschikt over een beoordelingsvrijheid bij het vaststellen hoe de genoemde strafuitvoeringsmodaliteiten moeten worden gekwalificeerd, zodat het in beginsel niet uitgesloten is dat de wetgever terugkomt op de kwalificatie die hij in 2006 heeft gegeven. Daarbij moet evenwel worden vastgesteld dat de grondwetgever uitging van het beginsel dat de beslissingen over ‘alle modaliteiten en aspecten van de strafuitvoering’ toekomen aan de strafuitvoeringsrechtbanken. Hoewel artikel 157 van de Grondwet veel ruimte laat voor de wetgever, mag het artikel niet worden ingevuld op een wijze die strijdt met de principiële keuze van de grondwetgever om de beslissingen over de wijze van strafuitvoering toe te vertrouwen aan een rechtbank en de keuze van de grondwetgever dat deze rechtbanken zich moeten uitspreken over maatregelen die de aard en duur van de opgelegde straf wijzigen.

13.1. In de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp wordt uiteengezet dat de tijdelijke noodmaatregelen beogen de volgende doelstellingen te bereiken:

- “- de gevangenisbevolking moet kunnen dalen tot een niveau dat toelaat de stock aan straffen, gecreëerd door de opschorting van de tenuitvoerlegging van straffen (die ondertussen 4.000 veroordelingen bedraagt), geleidelijk aan te absorberen;

- de gevangenisbevolking moet kunnen worden gestabiliseerd tot een aanvaardbaar niveau om de situatie niet opnieuw te laten ontsporen en humane detentieomstandigheden te kunnen garanderen, in afwachting van structurele maatregelen op langere termijn, (...)”.

Voorts wordt aangehaald dat “het opnieuw toevertrouwen van die bevoegdheid aan de penitentiaire administratie (...) een drastische ingreep [is]”, maar dat de “situatie van overbevolking (...) dramatisch [is]. De tot hertoe ondernomen ingrepen hebben onvoldoende effect. De gevangenispopulatie blijft stijgen. Om de volledige tenuitvoerlegging van de straffen en de strafuitvoering van de straffen boven de drie jaar te herstellen, staat de wetgever voor een ingrijpende keuze. In een dergelijke situatie van overmacht, moet men de verantwoordelijkheid opnemen. Met deze tijdelijke wetswijziging, zullen de procedures worden versneld, wat zal toelaten de overbevolking te verminderen.” Ook wordt erop gewezen dat voor de “maximale geldigheidsduur” van de buitentoepassingstelling van bepalingen van de wet van 17 mei 2006 en van de bepalingen die deze tijdelijk zullen vervangen, “vijf jaar” wordt voorzien, omdat het niet realistisch is op een kortere termijn structurele oplossingen te vinden die voldoende capaciteit in de gevangenis zullen vrijmaken. Weliswaar bestaat de mogelijkheid om de maatregelen in te korten.

13.2. Over de verenigbaarheid van de ontworpen tijdelijke regelingen met de principiële keuze van de grondwetgever om de beslissingen over de wijze van strafuitvoering toe te vertrouwen aan een rechtbank, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 157, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat er strafuitvoeringsrechtbanken zijn. De wet wijst de plaatsen aan voor die strafuitvoeringsrechtbanken en regelt hun organisatie, hun bevoegdheid, alsmede de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden.

Door aan de wetgever de opdracht te geven de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken te regelen, verleent de grondwetgever een ruime bevoegdheid ter zake aan de wetgever. De wet externe rechtspositie vult die bevoegdheid concreet in. Het huidige voorontwerp doet op geen enkele manier af aan artikel 157, vierde lid van de Grondwet. De strafuitvoeringsrechtbanken en –rechters bestaan nog steeds en de wet regelt nog steeds hun bevoegdheid.

Met dit voorontwerp wordt, met als nadrukkelijke finaliteit de strijd tegen de onmenselijke overbevolking in de gevangenissen (noodsituatie), tijdelijk en ten aanzien van welbepaalde categorieën veroordeelden met een straftotaal t.e.m. drie jaar de bevoegdheid om een elektronisch toezicht en een voorlopige invrijheidstelling toe te kennen (terug) aan de penitentiaire administratie toevertrouwd. De categorieën veroordeelden voor wie op grond van artikel 32 WERP een gespecialiseerd advies vereist is, zijn van die tijdelijke bevoegdheidsoverdracht uitgezonderd en hetzelfde geldt t.a.v. veroordeelden tot geweldsfeiten voor wat betreft de toekenning van de meest verregaande strafuitvoeringsmodaliteit (voorwaardelijke invrijheidstelling of voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overlevering). Enerzijds gaat het dus om een tijdelijke regeling (die bovendien vervroegd kan worden stopgezet), anderzijds wordt niet eenvoudigweg teruggevallen op ministeriële omzendbrieven, maar wordt die tijdelijke regeling in de wet zelf geïntegreerd. De tijdelijke, beperkte bevoegdheidstoewijzing aan de penitentiaire administratie is o.i. dus gerechtvaardigd en niet in strijd met artikel 157 van de Grondwet. De bestaande bepalingen van de wet externe rechtspositie (inzake de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten bedoeld in titel V door de strafuitvoeringsrechter) worden enkel tijdelijk en slechts gedeeltelijk buiten toepassing gesteld (ze blijven behouden voor de veroordeelden voor de ernstigste categorieën van misdrijven); ze worden niet opgeheven of gewijzigd.

Wat de toekenning van de beslissingsbevoegdheid aan de penitentiaire administratie betreft, kan er nog op gewezen worden dat de wet externe rechtspositie in artikel 20/1 (ingevoegd in 2012) vandaag ook al voorziet dat de vervroegde invrijheidstelling aan vreemdelingen zonder recht op verblijf vanaf zes maanden voor strafeinde wordt toegekend door de minister. Deze bevoegdheidstoewijzing heeft geen bezwaren opgeroepen.”

14. Noch de memorie van toelichting, noch de aanvullende toelichting door de gemachtigde bevatten aldus een verantwoording voor het feit dat de beperkte detentie, en vooral het elektronisch toezicht en de voorwaardelijke invrijheidstelling, niet langer beschouwd moeten worden als wijzen van uitvoering van de vrijheidsstraf die de aard en de duur van de vrijheidsstraf wijzigen. De doelstellingen die de stellers van het voorontwerp vooropstellen, hoe legitiem zij ook zijn, doen aan die vaststelling geen afbreuk.

Het loutere feit dat de ontworpen regeling tijdelijk van aard is, verantwoordt op zich niet dat aldus een regeling tot stand wordt gebracht die niet in overeenstemming is met hetgeen de grondwetgever beoogd heeft met artikel 157, vierde lid, van de Grondwet.

Binnen het beperkte onderzoek dat de afdeling Wetgeving met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kon wijden aan het voorontwerp, is derhalve moeilijk in te zien hoe deze tijdelijke maatregelen te verzoenen zijn met artikel 157, vierde lid, van de Grondwet.

15. Gelet op de voorgaande opmerkingen kunnen de artikelen 4, 6, 8, en 9 tot 31 van het voorontwerp geen doorgang vinden en worden zij niet verder onderzocht. De stellers dienen in het licht daarvan te onderzoeken of de ermee samenhangende overgangsbepalingen in de artikelen 35 tot 37 nog zinvol zijn.

16. Het voorontwerp voegt de maatregel van de “vervroegde invrijheidstelling ‘overbevolking’ vanaf zes maanden voor strafeinde” in de wet van 17 mei 2006 in.

Met betrekking tot de desbetreffende bepalingen vermeldt de memorie van toelichting bij het voorontwerp:

“Als laatste noodmaatregel wordt in de ‘vervroegde invrijheidstelling overbevolking’ op zes maanden voor strafeinde voorzien. Deze maatregel werd in het verleden twee keer ingevoerd: een eerste keer tijdens de COVID-pandemie (bij KB nr. 3 van 9 april 2020) en een tweede keer als noodmaatregel tegen de overbevolking (bij wet van 30 juli 2022 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II).

Deze maatregel wordt opnieuw voorgesteld om bijkomend enige druk van de ketel te halen en dit voor een termijn tot en met 31 december 2026.”

17. Hoewel deze maatregel ook een weerslag heeft op de aard en de duur van de straf kan aldus vastgesteld worden dat hij in het verleden steeds als organisatorische maatregel is beoordeeld. Ook in het wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 mei 2006 was voorzien in de maatregel van de “voorlopige invrijheidstelling ten gevolge van ernstige redenen van overbevolking” die in gevallen van acute problemen van overbevolking kon worden toegekend, waarbij deze maatregel als uitzonderingsmaatregel door de minister kon worden opgelegd.¹⁷

Bovendien kan, hoewel de betreffende bepalingen op een gelijkaardige manier zijn opgebouwd als de in randnummer 14 besproken bepalingen, er worden gewezen op de volgende verschillen.

Het is vooreerst niet mogelijk om de veroordeelde in het kader van deze maatregel te onderwerpen aan geïndividualiseerde bijzondere voorwaarden, wat wel het geval is voor de tijdelijke maatregelen met betrekking tot elektronisch toezicht en de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Deze maatregel betreft bovendien geen bestaande strafuitvoeringsmodaliteit die wordt onttrokken aan de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken, en die na afloop van de termijn waarvoor hij geldt opnieuw aan die rechtscolleges zal worden toevertrouwd. Eens de (overigens veel kortere) termijn waarvoor hij wordt ingevoerd, zal zijn verstreken, verdwijnt de vervroegde invrijheidsstelling “overbevolking” in beginsel uit de rechtsorde. De voorgeschiedenis van deze maatregel, die reeds heeft gediend om de bevolking van de gevangenen te moduleren in het kader van de strijd tegen de COVID-pandemie, sluit bij die vaststelling aan.

¹⁷ Zie *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, 92. In de loop van de parlementaire procedure werd deze maatregel uit het wetsontwerp geschrapt, zie *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1128/7, 38.

Die verschillen lijken erop te wijzen dat deze maatregel, anders dan de eerder besproken maatregelen, eerder kan worden beschouwd als een ‘algemene’ oplossing voor het vastgestelde probleem van de overbevolking dan als een ‘individuele’ maatregel die gericht is op het moduleren van de aard of de duurtijd van de straf van de veroordeelde.

Indien deze maatregel aldus als een praktische en organisatorische ordemaatregel kan worden beschouwd en niet als een modaliteit die de aard en de duur van de straf wijzigt, kan worden aanvaard dat deze beslissingsbevoegdheid wordt toegekend aan de directeur. De stellers van het voorontwerp zouden er in dat geval goed aan doen deze kwalificatie uitdrukkelijk tot uiting te brengen en verder te staven in de memorie van toelichting. Daarbij kan bovendien nog worden overwogen om de directeur de beslissing tot vervroegde invrijheidsstelling “overbevolking” te laten motiveren aan de hand van de overbevolkingscijfers.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 33

18. Het ontworpen artikel 98/25, § 1, laatste lid, van de wet van 17 mei 2006 bepaalt dat “de veroordeelde wiens strafuitvoeringsmodaliteit tijdens de geldigheidsduur van deze maatregel door de *strafuitvoeringsrechtbank* wordt herroepen gedurende twee maanden na de tenuitvoerlegging van het vonnis tot herroeping [is] uitgesloten van de vervroegde invrijheidsstelling”. De vraag rijst of het de bedoeling is dat de uitsluiting van de vervroegde invrijheidsstelling ook geldt in de gevallen waarin het vonnis tot herroeping is uitgesproken door de *strafuitvoeringsrechter*. Desgevallend dienen zowel de strafuitvoeringsrechter als de strafuitvoeringsrechtbank in de bepaling te worden opgenomen.

19. In het ontworpen artikel 98/25, § 9, van de wet van 17 mei 2006 is de zinsnede “[b]ehoudens in het in paragraaf 8 bedoelde geval” overbodig en dient deze te worden weggelaten.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« Enerzijds neemt de instructie tot opschorting van de uitvoering van sommige veroordelingen tot gevangenisstraffen tot en met 3 jaar een einde op 6 juni 2025. Anderzijds is het College van Procureurs-generaal niet bereid om deze instructie nog verder te verlengen indien het geen zicht heeft op nieuwe noodmaatregelen. Dat zou betekenen dat vanaf 7 juni 2025 de meer dan 3.000 opgeschorte gevangenisstraffen in uitvoering moeten worden gebracht, wat gelet op de huidige overbevolking uiteraard niet mogelijk is. Dit houdt bovendien een wezenlijk risico op nieuwe acties van het gevangenispersoneel in, met name het sluiten van de gevangenisdeuren, waardoor geen nieuwe veroordeelden kunnen worden opgenomen, noch personen die aangehouden worden door de onderzoeksrechter in het kader van een lopend onderzoek. Het spreekt voor zich dat ook vanuit die optiek de openbare veiligheid in het gedrang wordt gebracht en de straffeloosheid zegeviert. Ook de andere bestaande noodmaatregel, m.n. het verlengd penitentiair verlof, houdt risico's in voor de openbare veiligheid en valt bovendien buiten het wettelijk kader ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis comporte un certain nombre de mesures d'urgence temporaires qui ont pour but de réduire la surpopulation carcérale persistente. Il s'agit des mesures suivantes.

3.2. L'article 2 de l'avant-projet modifie l'article 7 du Code pénal afin de limiter le nombre de nouvelles peines d'emprisonnement de courte durée. Le régime en projet prévoit notamment à cet effet que, dans les circonstances y mentionnées, le juge pénal doit en principe envisager d'autres peines que la peine d'emprisonnement. Dans certains cas, le juge pénal doit motiver explicitement le choix d'infliger malgré tout une peine d'emprisonnement effective.

3.3. En outre, les articles 4, 6 et 8 de l'avant-projet disposent que les articles de la loi du 17 mai 2006 ², de la loi du 5 mai 2019 ³ et de la loi du 29 juin 2021 ⁴ qui ont trait aux modalités

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

² 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'.

³ Loi du 5 mai 2019 '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'.

⁴ Loi du 29 juin 2021 'portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins'.

d'exécution de la peine à octroyer par le juge de l'application des peines prévues au titre V de la loi du 17 mai 2006, hormis quelques exceptions, ne sont pas applicables à l'égard du condamné qui subit une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins ⁵. Ce régime s'applique jusqu'au 1^{er} juin 2030, sauf si cette date est avancée par le Roi.

3.4. Les articles 3, 5 et 7 de l'avant-projet reportent à nouveau la date ultime d'entrée en vigueur, fixée au 31 décembre 2025, des dispositions de la loi du 17 mai 2006, de la loi du 5 mai 2019 et de la loi du 29 juin 2021 qui ont trait aux modalités d'exécution de la peine précitées à l'égard des condamnés exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter s'élève à moins de six mois, cette fois-ci au 1^{er} juin 2030.

3.5. Les articles 9 à 31 de l'avant-projet insèrent dans la loi du 17 mai 2006 un nouveau régime temporaire pour l'octroi des modalités d'exécution de la peine « mise en liberté provisoire » et « surveillance électronique ».

Ce régime est applicable au condamné qui subit une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins, mais à six mois ou plus, et à l'égard duquel, conformément aux articles 4, 6 et 8 de l'avant-projet, les dispositions de la loi du 17 mai 2006, de la loi du 5 mai 2019 et de la loi du 29 juin 2021 qui ont trait aux modalités d'exécution de la peine à octroyer par le juge de l'application des peines prévues au titre V de la loi du 17 mai 2006, ne sont pas applicables jusqu'au 1^{er} juin 2030.

3.6. Les articles 32 à 34 de l'avant-projet insèrent la « libération anticipée 'surpopulation' » à partir de six mois avant la fin de la peine, et ce jusqu'au 31 décembre 2026.

3.7. L'avant-projet prévoit deux mesures transitoires. L'article 35 instaure un régime transitoire en ce qui concerne le transfert des dossiers du tribunal de l'application des peines à l'administration pénitentiaire à la suite de la non-application des dispositions précitées de la loi du 17 mai 2006. L'article 36 vise à laisser à l'Office des étrangers suffisamment de temps pour pouvoir organiser l'éloignement des condamnés sans droit de séjour.

3.8. L'article 37 de l'avant-projet abroge la disposition transitoire contenue à l'article 16 de la loi du 29 juin 2021.

⁵ Les auteurs de l'avant-projet semblent considérer à tort que le juge de l'application des peines reste également compétent dans le régime en projet pour octroyer la modalité d'exécution de la peine « réduction de la durée de l'interdiction, prononcée par le juge, du droit d'habiter, de résider ou de se tenir dans une zone déterminée désignée ». Les articles 109/1, alinéa 1^{er} (article 4 de l'avant-projet), 26/1, alinéa 1^{er} (article 6), et 17/1, alinéa 1^{er} (article 8), en projet, de la loi du 17 mai 2006 prévoient que, sauf exceptions y prévues, les dispositions de cette loi relatives aux modalités d'exécution de la peine à octroyer par le juge de l'application des peines prévues au titre V ne sont pas applicables à l'égard de ces condamnés. La modalité d'exécution de la peine précitée est inscrite au chapitre IV du titre V. Ce régime a pour effet de ne pas maintenir non plus la compétence spéciale du juge de l'application des peines dans le cadre des dispositions du titre XI, chapitre IV, de la loi du 17 mai 2006.

FORMALITÉS

4.1. L'avant-projet, tel qu'il est actuellement à l'examen, ne remplit pas toutes les formalités préalables.

4.2. L'Inspection des finances a donné le 26 février 2025 un avis sur un texte de l'avant-projet qui s'écarte du texte soumis pour avis à la section de législation, ce que le délégué a confirmé :

« In het voorontwerp zoals voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën werden de bepalingen van de wet externe rechtspositie (verder: WERP) inzake de toekenning van de modaliteiten bedoeld in titel V door de strafuitvoeringsrechter volledig buiten toepassing gesteld voor een periode van 5 jaar. De idee was dus om tijdelijk terug te keren naar de toestand voor de inwerkingtreding van deze bepalingen op resp. 1/9/2022 en 1/9/2023, zodat de dossiers van de betrokken veroordeelden zouden vallen onder het regime van de ministeriële omzendbrieven (houdende elektronisch toezicht en voorlopige invrijheidstelling), die evenwel zouden worden aangepast om er de wettelijke tijdsvoorwaarden in te integreren.

Ingevolge opeenvolgende IKW's werd die piste echter verlaten ten voordele van het slechts gedeeltelijk buiten toepassing stellen van de WERP. De strafuitvoeringsrechter zou namelijk bevoegd blijven voor de dossiers van zedendelinquenten en veroordeelden voor terrorisme, alsook, voor wat de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling of voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overlevering betreft, voor dossiers van veroordeelden tot geweldsfeiten. Bovendien werd het voorontwerp aangevuld met een volwaardige wettelijke regeling voor de toekenning van elektronisch toezicht en voorlopige invrijheidstelling aan de veroordeelden die niet langer onder de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechter, maar onder de bevoegdheid van de penitentiaire administratie zouden vallen.

Aan de bepalingen van het voorontwerp inzake de vervroegde invrijheidstelling overbevolking werd niets fundamenteels gewijzigd in vergelijking met de versie van het voorontwerp zoals voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën ».

Conformément à l'article 17 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion', les dispositions ajoutées ou modifiées doivent faire l'objet d'un nouvel avis de l'Inspection des finances. En effet, il revient en premier lieu à l'Inspection des finances d'apprécier si les modifications apportées au texte de l'avant-projet initialement soumis ont ou non une incidence budgétaire.

4.3. Les articles 98/7, alinéa 2 (article 13 de l'avant-projet), 98/17, § 1^{er}, alinéa 2 (article 24) et 98/17, § 2, alinéa 2 (article 24), en projet, disposent que, dans certains cas, le directeur ⁶ demande une enquête sociale au service compétent des communautés « en vue d'obtenir les informations nécessaires sur le milieu d'accueil où se déroulera la surveillance électronique ».

⁶ Par lequel, conformément à l'article 2, 3°, de la loi du 17 mai 2006, on entend le fonctionnaire visé à l'article 2 de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus'.

Dans la mesure où l'avant-projet entraîne ainsi un traitement de données à caractère personnel ⁷, il 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'. 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 ». 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.

4.4. La note au Conseil des ministres mentionne qu'une concertation a été organisée avec les entités fédérées le 21 février 2025 ainsi que les 14 et 27 mars 2025. Il a été demandé au délégué s'il s'agissait d'une concertation organisée dans le cadre de la Conférence interministérielle pour les Maisons de justice, 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'. Le délégué a répondu en ces termes :

« Dit betrof een informeel overleg met zowel de beleidscellen van de bevoegde ministers van de deelstaten als met de administratie van de deelstaten. De focus van deze informele overlegmomenten betrof de capaciteit van de deelstaten om verhoogde hoeveelheden personen onder elektronisch toezicht te plaatsen en te monitoren, als verwacht gevolg van een verhoogde doorstroom van gedetineerden uit de gevangenissen naar elektronisch toezicht. Van deze overlegmomenten zijn geen notulen ».

Dans la mesure où l'avant-projet apporte des modifications aux missions des Maisons de justice ou est susceptible d'avoir un impact sur leur capacité d'exécution, une telle concertation préalable est néanmoins requise.

4.5. Sans préjudice de l'observation formulée ci-après en ce qui concerne les articles 4, 6 et 8, et les articles 9 à 31 de l'avant-projet, les formalités précitées devraient encore être accomplies.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. L'avant-projet rend certains articles de la loi du 17 mai 2006, de la loi du 5 mai 2019 et de la loi du 29 juin 2021 relatifs aux modalités d'exécution de la peine à octroyer par le juge de l'application des peines, temporairement non applicables à un groupe de condamnés (articles 4, 6 et 8 de l'avant-projet). Pour ces cas, l'avant-projet prévoit un nouveau régime temporaire (articles 9 à 31). Ces dispositions en projet remplacent le pouvoir du juge de l'application des peines d'octroyer la surveillance électronique, la libération conditionnelle et la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement ou de la remise par la mise en liberté provisoire et la surveillance

⁷ 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'.

électronique octroyées d'office par le directeur ou par le service compétent de l'administration pénitentiaire.

En outre, l'avant-projet prévoit l'instauration temporaire de la libération anticipée « surpopulation » à partir de six mois avant la fin de la peine, qui est octroyée par le directeur (articles 32 à 34).

6. L'article 157, alinéa 4, de la Constitution prévoit qu'il y a des tribunaux de l'application des peines. La loi détermine les lieux de ces tribunaux de l'application des peines et règle leur organisation, leurs attributions, ainsi que le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. En confiant au législateur la mission de régler les attributions des tribunaux de l'application des peines, le constituant lui confère un large pouvoir en la matière ⁸.

7. Il peut se déduire des travaux préparatoires relatifs à l'insertion d'un alinéa 4 dans l'article 157 lors de la révision de la Constitution du 17 décembre 2002 que le constituant entendait se conformer à la recommandation formulée dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire « Dutroux et consorts », qui énonçait qu'un tribunal de l'application des peines devra 'décider de tous les aspects et modalités de l'application des peines, y compris la libération conditionnelle (*Doc. parl.*, Chambre, n° 713/6, 1996-1997, p. 183)' ⁹⁻¹⁰. Lors de ces travaux préparatoires, le ministre de la Justice a également précisé que la modification de la Constitution est nécessaire pour satisfaire à l'exigence selon laquelle les juridictions 'doivent se prononcer sur les mesures modifiant la nature et la durée de la peine infligée' ¹¹.

8. La Cour constitutionnelle confirme que '[c]onformément à l'article 40, alinéa 2, de la Constitution, le pouvoir exécutif est compétent pour procéder à l'exécution de ce que le juge pénal a décidé, sous réserve de la compétence attribuée au tribunal de l'application des peines lorsqu'il s'agit de modifier la nature ou la durée de la peine' ¹².

En cohérence avec les travaux préparatoires précités, la Cour constitutionnelle souligne également que le constituant a voulu que ces tribunaux comportent en leur sein, 'à côté du magistrat-président, deux experts ayant [...] une connaissance de terrain suffisante quant aux possibilités et aux limites du système pénitentiaire en ce qui concerne la situation sociale, les possibilités de traitement ...', la pluridisciplinarité constituant 'un enrichissement énorme et une garantie supplémentaire pour la protection de la société, la réinsertion et la réintégration optimale du condamné' ¹³.

⁸ Avis C.E. 71.320/1-2-3-4 du 7 juin 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2022 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2774/1.

⁹ Voir la note explicative de la proposition du Gouvernement de révision de l'article 157 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-01, n° 2-697/1, p. 3, et le Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, n° 50-1914/3, p. 5.

¹⁰ Voir également C.C., 19 novembre 2020, n° 147/2020, B.5.2.

¹¹ *Ann. parl.*, Sénat, 4 juillet 2002, n° 2-215/15.

¹² C.C., 19 juillet 2007, n° 105/2007, B.7.3.

¹³ C.C., 19 novembre 2020, n° 147/2020, B.5.2.

9. La loi du 17 mai 2006 'instaurant des tribunaux de l'application des peines' a été adoptée en exécution de l'article 157, alinéa 4, de la Constitution. 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' détermine les attributions des juges de l'application des peines et des tribunaux de l'application des peines.

Le titre V de cette dernière loi du 17 mai 2006 précise ainsi que la détention limitée, la surveillance électronique, la libération conditionnelle et la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise sont les modalités d'exécution de la peine à octroyer par le juge de l'application des peines et par le tribunal de l'application des peines. La loi du 14 décembre 2012 a ajouté au titre V « la réduction de la durée de l'interdiction, prononcée par le juge, du droit d'habiter, de résider ou de se tenir dans une zone déterminée désignée ».

10. Concernant l'« octroi des modalités d'exécution de la peine – Répartition de compétence matérielle entre le ministre et le tribunal de l'application des peines », on peut lire dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 17 mai 2006 ce qui suit :

« Comme la Commission Holsters l'a déjà précisé dans son rapport, la répartition de compétence matérielle entre le ministre et le tribunal de l'application des peines est une matière délicate. À cet égard, le gouvernement suit en première instance le principe de la Commission Holsters selon lequel il appartient au tribunal de l'application des peines de se prononcer sur ces modalités d'exécution de la peine qui ont pour effet de modifier la situation du condamné à un point tel que cette modification peut être assimilée à un changement de la nature de la peine » ¹⁴.

En outre, l'exposé précise :

« À l'instar de la Commission Holsters, le gouvernement estime que l'octroi d'une permission de sortie et d'un congé pénitentiaire doit rester une compétence du ministre et de l'administration pénitentiaire. Le Commissaire royal Legros partageait également cette opinion. Cette décision a plusieurs justifications. Ces deux modalités d'exécution de la peine n'apportent pas de modification fondamentale à la situation du condamné concernant sa détention » ¹⁵.

11. Il résulte des dispositions en projet que le juge de l'application des peines n'est temporairement plus compétent pour accorder les modalités d'exécution de la peine suivantes prévues au titre V de la loi du 17 mai 2006 à l'égard des personnes condamnées qui subissent une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter est inférieure ou égale à trois ans :

- la détention limitée, sauf à l'égard de condamnés qui subissent une peine pour des faits portant atteinte à l'intégrité sexuelle, au droit à l'autodétermination sexuelle et aux bonnes mœurs, qui subissent une peine pour des faits de terrorisme et qui présentent des signes d'extrémisme violent ;

¹⁴ Doc. parl., Sénat, 2004-05, n° 3-1128/1, pp. 5-6.

¹⁵ Doc. parl., Sénat, 2004-05, n° 3-1128/1, p. 7.

- la surveillance électronique, sauf à l'égard de condamnés qui subissent une peine pour des faits portant atteinte à l'intégrité sexuelle, au droit à l'autodétermination sexuelle et aux bonnes mœurs, qui subissent une peine pour des faits de terrorisme et qui présentent des signes d'extrémisme violent ;
- la libération conditionnelle, sauf à l'égard de condamnés qui subissent une peine pour des faits portant atteinte à l'intégrité sexuelle, au droit à l'autodétermination sexuelle et aux bonnes mœurs, qui subissent une peine pour des faits de terrorisme, qui présentent des signes d'extrémisme violent et qui subissent une peine pour des infractions de violence ;
- la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise, sauf à l'égard de condamnés qui subissent une peine pour des faits portant atteinte à l'intégrité sexuelle, au droit à l'autodétermination sexuelle et aux bonnes mœurs, qui subissent une peine pour des faits de terrorisme, qui présentent des signes d'extrémisme violent et qui subissent une peine pour des infractions de violence.

Hormis les exceptions précitées, le pouvoir d'octroyer la détention limitée (article 21 de la loi du 17 mai 2006) est remplacé, selon le délégué, par la permission de sortie (article 4 de la loi du 17 mai 2006) accordée par le ministre ou son délégué, et le pouvoir d'octroyer la surveillance électronique, la libération conditionnelle et la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement ou de la remise par le juge de l'application des peines est remplacé par la surveillance électronique et la mise en liberté provisoire octroyées d'office par le directeur ou le service compétent de l'administration pénitentiaire ¹⁶.

12. Tant la détention limitée, la surveillance électronique que la libération conditionnelle ont été considérées par le législateur en 2006 comme étant chacune « un mode d'exécution de la peine privative de liberté » dont la nature est telle qu'elle doit revenir au tribunal de l'application des peines.

Le législateur dispose d'une liberté d'appréciation pour déterminer la manière dont les modalités d'exécution de la peine précitées doivent être qualifiées, de sorte qu'en principe, il ne soit pas exclu que le législateur revienne sur la qualification qu'il a donnée en 2006. Toutefois, force est de constater à cet égard que le constituant est parti du principe que les décisions relatives à « tous les aspects et modalités de l'application des peines » reviennent aux tribunaux de l'application des peines. Bien que l'article 157 de la Constitution laisse une grande latitude au législateur, une portée ne peut être donnée à cet article d'une manière telle qu'il serait contraire au choix de principe du constituant de confier à un tribunal les décisions relatives aux modalités d'exécution de la peine et au choix du constituant de permettre à ces tribunaux de se prononcer sur les mesures modifiant la nature et la durée de la peine infligée.

¹⁶ Une définition de l'« administration pénitentiaire » fait défaut dans la loi du 17 mai 2006 et n'est pas davantage prévue dans l'avant-projet. Sans doute vise-t-on ainsi la notion définie à l'article 2, 11°, de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus' : « l'administration publique chargée de l'exécution de condamnations à des peines privatives de liberté et de mesures privatives de liberté dont l'autorité compétente a requis l'exécution ».

13.1. L'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen indique que les mesures d'urgence temporaires visent à atteindre les objectifs suivants :

« - la population carcérale doit être ramenée à un niveau permettant de résorber progressivement le stock de peines créé par la suspension de l'exécution des peines [qui s'élèvent entre-temps à 4 000 condamnations] ;

- la population carcérale doit pouvoir être stabilisée à un niveau acceptable pour ne pas laisser la situation dérailler à nouveau et afin de garantir des conditions de détention humaines, dans l'attente de mesures structurelles à plus long terme, [...] ».

Il est encore précisé que « [c]onfier à nouveau cette compétence à l'administration pénitentiaire est une intervention drastique », mais que la « situation de surpopulation [...] est [...] dramatique. Les mesures prises jusqu'à présent n'ont pas d'effet suffisant. La population carcérale continue d'augmenter. Pour rétablir la pleine mise à exécution des peines et l'exécution des peines supérieures à trois ans, le législateur est confronté à un choix cornélien. Dans une telle situation de force majeure, il faut prendre ses responsabilités. Par cette modification législative temporaire, les procédures seront accélérées, ce qui permettra de diminuer la surpopulation ». Il est également relevé que la « durée maximale de validité » de la non-application des dispositions de la loi du 17 mai 2006 et des dispositions qui les remplacent temporairement est fixée à « cinq ans » étant donné qu'il n'est pas réaliste de trouver des solutions structurelles globales permettant de libérer une capacité suffisante dans les prisons à plus court terme. Il reste certes possible de raccourcir les mesures.

13.2. Concernant la compatibilité des dispositions temporaires en projet avec le choix de principe du constituant de confier à un tribunal les décisions relatives aux modalités d'exécution de la peine, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 157, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat er strafuitvoeringsrechtbanken zijn. De wet wijst de plaatsen aan voor die strafuitvoeringsrechtbanken en regelt hun organisatie, hun bevoegdheid, alsmede de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden.

Door aan de wetgever de opdracht te geven de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken te regelen, verleent de grondwetgever een ruime bevoegdheid ter zake aan de wetgever. De wet externe rechtspositie vult die bevoegdheid concreet in. Het huidige voorontwerp doet op geen enkele manier af aan artikel 157, vierde lid van de Grondwet. De strafuitvoeringsrechtbanken en –rechters bestaan nog steeds en de wet regelt nog steeds hun bevoegdheid.

Met dit voorontwerp wordt, met als nadrukkelijke finaliteit de strijd tegen de onmenselijke overbevolking in de gevangenissen (noodsituatie), tijdelijk en ten aanzien van welbepaalde categorieën veroordeelden met een straf totaal t.e.m. drie jaar de bevoegdheid om een elektronisch toezicht en een voorlopige invrijheidstelling toe te kennen (terug) aan de penitentiaire administratie toevertrouwd. De categorieën veroordeelden voor wie op grond van artikel 32 WERP een gespecialiseerd advies vereist is, zijn van die tijdelijke bevoegdheidsoverdracht uitgezonderd en hetzelfde geldt t.a.v. veroordeelden tot geweldsfeiten voor wat betreft de toekenning van de meest verregaande strafuitvoeringsmodaliteit (voorwaardelijke invrijheidstelling of voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overlevering). Enerzijds gaat het dus om een tijdelijke regeling (die bovendien vervroegd kan worden stopgezet), anderzijds wordt niet eenvoudigweg teruggevallen op ministeriële omzendbrieven, maar wordt die tijdelijke regeling in de wet zelf geïntegreerd. De tijdelijke, beperkte bevoegdheidstoewijzing aan de

penitentiaire administratie is o.i. dus gerechtvaardigd en niet in strijd met artikel 157 van de Grondwet. De bestaande bepalingen van de wet externe rechtspositie (inzake de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten bedoeld in titel V door de strafuitvoeringsrechter) worden enkel tijdelijk en slechts gedeeltelijk buiten toepassing gesteld (ze blijven behouden voor de veroordeelden voor de ernstigste categorieën van misdrijven); ze worden niet opgeheven of gewijzigd.

Wat de toekenning van de beslissingsbevoegdheid aan de penitentiaire administratie betreft, kan er nog op gewezen worden dat de wet externe rechtspositie in artikel 20/1 (ingevoegd in 2012) vandaag ook al voorziet dat de vervroegde invrijheidstelling aan vreemdelingen zonder recht op verblijf vanaf zes maanden voor strafeinde wordt toegekend door de minister. Deze bevoegdheidstoewijzing heeft geen bezwaren opgeroepen. »

14. Ni l'exposé des motifs, ni les précisions complémentaires du délégué ne justifient donc le fait que la détention limitée, et surtout la surveillance électronique et la liberté conditionnelle, ne doivent plus être considérées comme des modes d'exécution de la peine privative de liberté modifiant la nature et la durée de cette peine. Si légitimes qu'ils soient, les objectifs envisagés par les auteurs de l'avant-projet ne changent rien à cette constatation.

Le simple fait que le régime en projet soit de nature temporaire ne justifie pas en soi que soit ainsi adopté un régime contraire à ce que le constituant visait avec l'article 157, alinéa 4, de la Constitution.

Dans le cadre de l'examen limité que la section de législation a pu consacrer à l'avant-projet en application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, on aperçoit difficilement comment ces mesures temporaires peuvent se concilier avec l'article 157, alinéa 4, de la Constitution.

15. Compte tenu des observations qui précèdent, les articles 4, 6, 8 et 9 à 31 de l'avant-projet ne peuvent se concrétiser et ne seront pas examinés plus avant. Les auteurs devront examiner en conséquence si les dispositions transitoires y relatives aux articles 35 à 37 sont encore pertinentes.

16. L'avant-projet insère la mesure de la « libération anticipée 'surpopulation' à partir de six mois avant la fin de la peine » dans la loi du 17 mai 2006.

En ce qui concerne les dispositions en question, l'exposé des motifs de l'avant-projet indique :

« Comme dernière mesure d'urgence, la 'libération anticipée pour surpopulation' est prévue à partir de six mois avant la fin de peine. Cette mesure a été introduite à deux reprises par le passé : une première fois lors de la pandémie de COVID (par l'AR n° 3 du 9 avril 2020) et une seconde fois comme mesure d'urgence contre la surpopulation (par la loi du 30 juillet 2022 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II).

Cette mesure est à nouveau proposée pour alléger la pression et pour une période jusqu'au 31 décembre 2026 ».

17. Bien que cette mesure ait également une incidence sur la nature et la durée de la peine, on peut ainsi constater qu'elle a toujours été considérée dans le passé comme une mesure organisationnelle. Le projet de loi devenu la loi du 17 mai 2006 prévoyait également la mesure de la « mise en liberté provisoire en cas de sérieux problèmes de surpopulation » qui pouvait être prise en cas de problèmes aigus de surpopulation, laquelle pouvait être ordonnée comme mesure d'urgence par le ministre¹⁷.

En outre, bien que les dispositions concernées soient structurées d'une manière similaire à celles examinées au point 14, on peut relever les différences suivantes.

Tout d'abord, il n'est pas possible, dans le cadre de cette mesure, de soumettre le condamné à des conditions particulières individualisées, ce qui est toutefois le cas pour les mesures temporaires relatives à la surveillance électronique et à la libération conditionnelle.

En outre, cette mesure ne concerne pas une modalité existante d'exécution de la peine qui est soustraite à la compétence des tribunaux de l'application des peines et qui, au terme de la période à laquelle elle s'applique, sera de nouveau confiée à ces juridictions. Une fois expiré le délai (au demeurant beaucoup plus court) pour lequel elle est instaurée, la libération anticipée « surpopulation » disparaît en principe de l'ordre juridique. L'historique de cette mesure, qui a déjà servi à moduler la population carcérale dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID, va dans le sens de cette constatation.

Ces différences semblent indiquer que cette mesure, contrairement aux mesures examinées précédemment, peut être considérée davantage comme une solution 'générale' au problème constaté de la surpopulation que comme une mesure 'individuelle' axée sur la modulation de la nature ou la durée de la peine du condamné.

Si cette mesure peut être ainsi considérée comme une mesure d'ordre pratique et organisationnel et non comme une modalité modifiant la nature et la durée de la peine, il peut être admis que ce pouvoir de décision soit attribué au directeur. Dans ce cas, les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés d'exprimer explicitement cette qualification et de la justifier plus amplement dans l'exposé des motifs. En outre, il peut encore être envisagé de laisser au directeur le soin de motiver la décision de libération anticipée « surpopulation » sur la base des chiffres relatifs à la surpopulation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 33

18. L'article 98/25, § 1^{er}, dernier alinéa, en projet, de la loi du 17 mai 2006 dispose que « le condamné dont la modalité d'exécution de la peine est révoquée par le *tribunal de l'application des peines* pendant la période de validité de cette mesure est [exclu] de la libération anticipée pendant les deux mois qui suivent l'exécution du jugement de révocation ». La question se pose de

¹⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1128/1, p. 92. Cette mesure a été supprimée du projet de loi au cours de la procédure parlementaire, voir *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1128/7, p. 38.

savoir si l'intention est que l'exclusion de la libération anticipée s'applique également dans les cas où le jugement de révocation est prononcé par le *juge de l'application des peines*. Le cas échéant, tant le juge de l'application des peines que le tribunal de l'application des peines doivent figurer dans la disposition.

19. À l'article 98/25, § 9, en projet, de la loi du 17 mai 2006, le segment de phrase « [s]auf dans le cas visé au paragraphe 8 » est superflu et doit être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS