



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.650/VR/16
van 3 juni 2025

avis 77.650/VR/16
du 3 juin 2025

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende de strafbaarstelling van
de ontsnapping van gedetineerden
en de strafbaarstelling van de
beschadiging of verduistering van
het elektronisch toezichtsmateriaal
en betreffende het afnemen van
drugstesten in de gevangenis en de
herroeping van het elektronisch
toezicht in het kader van de
strafuitvoering'

un avant-projet de loi 'portant sur
l'incrimination de l'évasion des
détenus et l'incrimination du
dommage ou du détournement du
matériel de surveillance
électronique et relatif à la
réalisation de tests de drogues en
prison et la révocation de la
surveillance électronique dans le
cadre de l'exécution de la peine'

Op 14 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende de strafbaarstelling van de ontsnapping van gedetineerden en de strafbaarstelling van de beschadiging of verduistering van het elektronisch toezichtsmateriaal en betreffende het afnemen van drugstesten in de gevangenis en de herroeping van het elektronisch toezicht in het kader van de strafuitvoering’.

Het voorontwerp is, wat de bevoegdheid betreft, door de verenigde kamers onderzocht op 20 mei 2025. De verenigde kamers waren samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, voorzitter, Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Laurence VANCRAYEBECK en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES en Béatrice DRAPIER FACCO, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het voorontwerp is voor het overige door de zestiende kamer onderzocht op 22 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-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 3 juni 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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 trente jours, prorogé à quarante-cinq jours **, sur un avant-projet de loi 'portant sur l'incrimination de l'évasion des détenus et l'incrimination du dommage ou du détournement du matériel de surveillance électronique et relatif à la réalisation de tests de drogues en prison et la révocation de la surveillance électronique dans le cadre de l'exécution de la peine'.

L'avant-projet a été examiné, en ce qui concerne la compétence, par les chambres réunies le 20 mai 2025. Les chambres réunies étaient composées de Patrick RONVAUX, président de chambre, président, Wouter PAS, président de chambre f.f., Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Laurence VANCRAVEBECK et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES et Béatrice DRAPIER FACCO, greffiers.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

L'avant-projet a été examiné, pour le reste, par la seizième chambre le 22 mai 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

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 3 juin 2025.

*

** Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt in de eerste plaats tot invoering van twee nieuwe strafbaarstellingen, met name de ontsnapping van gevangenen en de beschadiging of verduistering van elektronisch toezichtsmateriaal. Deze strafbaarstellingen worden zowel ingevoerd in het bestaande Strafwetboek,² als in het nieuwe boek II van het Strafwetboek dat in beginsel in werking zal treden op 8 april 2026³ (de artikelen 3, 6, 9 en 12 van het voorontwerp).

Daarnaast voert het voorontwerp een wettelijke grondslag in voor de afname van drugstesten in de gevangenis (de artikelen 7 en 8). Daartoe wordt een artikel 109/1 ingevoegd in de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’, en wordt een nieuw punt 10° toegevoegd aan artikel 129 van die wet om tuchtsancties mogelijk te maken bij een positief testresultaat, of bij een gebrek aan medewerking bij de tests.

Het voorontwerp strekt verder tot invoering van een verplichte herroepingsgrond van het elektronisch toezicht in het kader van de strafuitvoering in geval van opzettelijke beschadiging of verduistering van het elektronisch toezichtsmateriaal (de artikelen 13 en 14). Daartoe wordt een nieuw artikel 64/1 ingevoegd in de wet van 17 mei 2006 ‘betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’, en daarnaast wordt artikel 70 van die wet met betrekking tot de voorlopige aanhouding gewijzigd.

Twee bepalingen van het bestaande Strafwetboek die door de opname van de nieuwe strafbaarstellingen overbodig worden, worden opgeheven (artikel 15).

In artikel 16 wordt de inwerkingtreding van de artikelen 7 en 8 van het voorontwerp met betrekking tot de afname van drugstesten in de gevangenis uitgesteld tot een door de Koning bepaalde datum en uiterlijk tot 1 mei 2026.

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

² Dat zal worden opgeheven bij de inwerkingtreding van het nieuwe Strafwetboek, zie artikel 35, 1°, van de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek I van het Strafwetboek’ en artikel 118, 1°, van de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek II van het Strafwetboek’.

³ Zie artikel 38 van de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek I van het Strafwetboek’ en artikel 119 van de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek II van het Strafwetboek’.

OMVANG VAN HET ONDERZOEK

3. Op 5 juni 2023 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies⁴ uitgebracht over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden wat de drugstesten bij gedetineerden betreft’.⁵ De nu voorgelegde tekst van hoofdstuk 3 (artikelen 7 en 8 van het voorontwerp) is een grotendeels in het licht van dat advies aangepaste versie.

Volgens een vaste adviespraktijk verleent de Raad van State, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, hetgeen hier niet het geval is, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die al eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen.

Het onderzoek van het voorontwerp werd voor hoofdstuk 3 dan ook beperkt tot het nieuwe element daarin, te weten de mogelijkheid om een tuchtsanctie op te leggen bij een positief resultaat van een drugstest (artikel 8). Voor wat hoofdstuk 3 voor het overige betreft wordt verwezen naar de opmerkingen die werden geformuleerd in het advies 72.318/1.

BEVOEGDHEID

4.1. In het ontworpen artikel 332, § 1, 2°, van het huidige Strafwetboek (artikel 3 van het voorontwerp), alsook in het ontworpen artikel 684, eerste lid, 2°, in boek II van het nieuwe Strafwetboek (artikel 9) wordt het strafbaar gesteld om zich opzettelijk te onttrekken aan de controle door elektronische middelen. De ontworpen artikelen 335 van het huidige Strafwetboek en 685/2 van het nieuwe Strafwetboek (de artikelen 6 en 12 van het voorontwerp) strekken ertoe een afzonderlijke strafbaarstelling in te voeren omtrent het opzettelijk beschadigen of verduisteren van elektronisch toezichtsmateriaal.

Wat betreft het feit dat meer specifiek straffen gesteld worden op het beschadigen van het materiaal dat ter beschikking wordt gesteld van personen die onder elektronisch toezicht worden geplaatst, staat in de memorie van toelichting het volgende:

“Het beschadigen van het materiaal dat ter beschikking wordt gesteld van personen die onder elektronisch toezicht worden geplaatst is een ernstig misdrijf waarmee de diensten van de gemeenschappen, die dit materiaal ter beschikking stellen, op regelmatige basis worden geconfronteerd. Het ter beschikking gestelde materiaal kan worden gesaboteerd om een ontvluchting te bewerkstelligen en zich te onttrekken aan de uitvoering van een rechterlijke beslissing of een beslissing van de penitentiaire administratie, maar het kan ook beschadigd worden teruggeven.

Noch de huidige strafbaarstellingen in het Strafwetboek, noch de strafbaarstellingen in het toekomstige Strafwetboek komen volledig tegemoet aan wat wordt beoogd.

(...)

⁴ Adv.RvS 72.318/1 van 5 juni 2023 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden wat de drugstesten bij gedetineerden betreft’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2904/2.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2904/1.

Een specifieke strafbaarstelling dringt zich dus op. Dit was ook de conclusie van het College van procureurs generaal die werd geuit tijdens de hoorzittingen georganiseerd over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen, dat momenteel ter bespreking voorligt in het Vlaams Parlement en waar in het artikel 10 een gelijkaardige strafbaarstelling op Vlaams niveau wordt voorzien.

Het lijkt echter gewenst een federale strafbaarstelling te voorzien zodat dergelijke feiten kunnen worden vervolgd op het hele Belgische grondgebied. Dergelijke gedrag moet op een uniforme manier in heel België strafbaar worden gesteld zodat een coherent strafrechtelijk beleid ter zake kan worden gevoerd. Dit is het opzet van voorliggend ontwerp.”

4.2. In de door de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting, Justitie en Onroerend Erfgoed van het Vlaams Parlement aangenomen tekst van een ontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen’ strekt artikel 10⁶ tot invoeging van een artikel 25/2 in het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’ dat eveneens een strafbaarstelling bevat ten aanzien van “[d]e persoon die elektronisch toezichtsmateriaal beschadigt of verduistert”.

In de parlementaire voorbereiding van het ontworpen decreet werd het optreden van de Vlaamse decreetgever verantwoord als volgt:

“Dit artikel voegt een nieuw misdrijf toe op grond van artikel 11, eerste lid, BWHI, meer bepaald het beschadigen of verduisteren van het elektronisch toezichtsmateriaal dat het VCET inzet bij de uitvoering van de opdracht. Hoewel deze feiten door sommige rechtspraak worden gekwalificeerd als een misdrijf in de zin van artikel 491 van het Strafwetboek (nl. het verduisteren of verspillen van ter beschikking gestelde goederen), ligt deze kwalificatie niet voor de hand. De opname van het misdrijf in dit decreet verhoogt de rechtszekerheid en benadrukt dat de Vlaamse Gemeenschap zwaar tilt aan deze feiten. Door de beschadiging en vervreemding van toezichtsmateriaal onttrekt de justitiabele zich niet enkel de tenuitvoerlegging van een beslissing van de gerechtelijke of penitentiaire overheid, maar wordt ook het VCET op ongeoorloofde wijze belemmerd in de uitvoering van haar taken.”

Aan de afdeling Wetgeving werden eveneens amendementen om advies voorgelegd die ertoe strekken artikel 10 uit het genoemde ontwerp van decreet te wijzigen.⁷

⁶ Deze bepaling uit het ontwerp van decreet stemt overeen met artikel 11 uit het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen’ dat bij de Raad van State werd ingeschreven onder rolnummer 75.764/16, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 155/1, 59 e.v.

⁷ Het gaat om amendement nr. 8 dat de schrapping van artikel 10 beoogt en in het bijzonder om de amendementen nrs. 10 en 11, voorgesteld na indiening van het verslag op het ontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nrs. 155/8 en 155/9, bij de Raad van State ingeschreven onder rolnummer 77.590/VR/16.

5. Op grond van artikel 5, § 1, III, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gemeenschappen bevoegd inzake “[d]e organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen en van de bevoegde dienst die de uitwerking en de opvolging van het elektronisch toezicht verzekert”.

Naar luid van artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen, binnen de grenzen van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen.⁸ Hieruit volgt dat de gemeenschappen bevoegd zijn om het materiaal te beschermen dat wordt gebruikt door de bevoegde dienst die de uitwerking en opvolging van het elektronisch toezicht verzekert.

6. De federale wetgever is residuair bevoegd gebleven in strafzaken, hetgeen impliceert dat hij strafbepalingen met een algemene draagwijdte kan uitvaardigen, alsmede strafbepalingen met betrekking tot de federaal gebleven aangelegenheden. De algemene strafbepalingen vinden dan eveneens toepassing in aangelegenheden behorende tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, hetgeen niet verhindert dat de gemeenschappen en de gewesten zelf specifieke strafbepalingen vaststellen op grond van hun bevoegdheden.

De federale overheid is bevoegd voor de procedure die van toepassing is voor de rechtbanken alsook voor de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen en voor de strafuitvoering,⁹ evenals voor het bepalen van de vorm van de strafvervolgning. Artikel 5, § 1, III, tweede lid, van de BWHI bepaalt in die zin dat “de federale overheid [niettemin] de opdrachten [bepaalt] die de justitiehuizen of, in voorkomend geval, de andere diensten van de gemeenschappen die deze overnemen, uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen”.

Op grond van deze bevoegdheden inzake de procedure, de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen en de strafuitvoering, vermag de federale overheid in ieder geval de strafbaarstellingen in te voeren die vervat zijn in de artikelen 3 en 9 van het voorontwerp met betrekking tot ontsnapping, met inbegrip van het zich opzettelijk onttrekken aan de controle door elektronisch toezicht.

Aangezien de strafbaarstellingen uit de artikelen 6 en 12 van het voorontwerp met betrekking tot het beschadigen en verduisteren van elektronisch toezichtsmateriaal samenhangen met de strafuitvoering, kan ook voor deze bepalingen worden aanvaard dat het tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort om zulke bepalingen in te voeren.

⁸ Zie ook: GwH 27 november 2002, nr. 170/2002, B.5.2.

⁹ Zoals in herinnering werd gebracht in de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat tot artikel 5, § 1, III, van de BWHI, heeft geleid (zie *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 63).

7. Bijgevolg zijn de gemeenschappen evenals de federale overheid bevoegd om een dergelijke strafbaarstelling in te voeren. In dat verband kan erop worden gewezen dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 127/2000 heeft opgemerkt dat het mogelijk is dat twee inbreuken die door twee verschillende wetgevers vastgelegd zijn, het gevolg zijn van eenzelfde gedraging.¹⁰

Uit de vaststelling dat een welbepaalde gedraging strafbaar wordt gesteld door federale wetgeving alsook door wetgeving uitgevaardigd door een gemeenschap, mag overigens niet worden afgeleid dat dit tot gevolg zou hebben dat personen tweemaal voor hetzelfde feit zouden kunnen worden gestraft.

Het Grondwettelijk Hof heeft in dat verband geoordeeld dat het “aan de rechter [staat] die ermee is belast te oordelen of de tenlasteleggingen zijn aangetoond, te vermijden dat de regel ‘*non bis in idem*’ wordt geschonden. In het geval waarin een beklaagde gelijktijdig zou worden vervolgd omdat hij de federale reglementering en de aangevochten decreetsbepalingen heeft geschonden, zal de rechter slechts één straf – de zwaarste – kunnen uitspreken met toepassing van artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek”.¹¹

VORMVEREISTEN

8. De Inspectie van Financiën heeft op 10 april 2025 een advies gegeven over en de minister van Begroting heeft op 11 april 2025 zijn voorwaardelijk akkoord gegeven aan een tekst van het voorontwerp die, anders dan het voorontwerp dat om advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, nog geen hoofdstuk bevatte met betrekking tot de herroeping van het elektronisch toezicht in het kader van de strafuitvoering. De gemachtigde heeft bevestigd dat de begrotingscontrole voor dit hoofdstuk nog niet werd doorlopen.

Het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord moeten bijgevolg nog worden ingewonnen over hoofdstuk 5 van het voorontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

9. In de Franse tekst van het voorontwerp worden in het opschrift de woorden “du dommage” beter vervangen door “de la dégradation”.

¹⁰ GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.12.3. Zie ook GwH 10 april 2008, nr. 62/2008.

¹¹ GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.12.4.

Artikel 2

10. Net als in het opschrift, dienen in de Franse tekst van artikel 2 de woorden “du dommage” te worden vervangen door de woorden “de la dégradation”.

In de inleidende zin van artikel 2 dient met Romeinse cijfers te worden verwezen naar Titel VI en hoofdstuk III van het Strafwetboek.

Daarnaast moet de wetsgeschiedenis worden gecorrigeerd. Het te wijzigen opschrift werd niet “gewijzigd door”, maar wel “vervangen bij de wet van 18 januari 2024”.

Ten slotte dient de in te voegen woordgroep aan te vangen met een komma. Men schrijve: “, beschadiging of verduistering van het elektronisch toezichtsmateriaal”.

Artikelen 3 en 9

11. Het ontworpen artikel 332, § 1, eerste lid, 1°, van het Strafwetboek (artikel 3 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 684 van het nieuwe Strafwetboek (artikel 9) stellen het in bepaalde gevallen strafbaar zich opzettelijk te onttrekken aan “de voorlopige hechtenis, gevangenisstraf of vrijheidsberovende maatregel die aan hem werd opgelegd”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of hiermee alle mogelijke vrijheidsberovende maatregelen worden bedoeld of enkel deze opgelegd in het kader van een strafrechtelijke procedure, en of bijvoorbeeld een persoon die zich onttrekt aan een beschermingsmaatregel opgelegd op grond van de wet van 26 juni 1990 ‘inzake de bescherming opgelegd aan een persoon met een psychiatrische aandoening’ zich schuldig zou maken aan dit misdrijf.

De gemachtigde antwoordde het volgende:

“L’intention du texte est de ne pas viser toutes les mesures privatives de liberté. La personne qui se soustrait à une mesure de protection imposée en vertu de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection imposée à une personne atteinte d’un trouble psychiatrique ne peut pas être poursuivi sur la base de l’article 332, § 1er, 1°, du Code pénal en projet. La loi du 26 juin 1990 crée la possibilité de protéger une personne et son entourage lorsque cette personne souffre d’un trouble psychiatrique, représente un danger et qu’il n’existe aucune autre solution. Or, la mesure privative de liberté doit ici avoir été ordonnée par le juge correctionnel après avoir commis une infraction. Le texte de l’exposé des motifs pourrait être adapté afin d’y apporter cette précision.”

Het legaliteitsbeginsel in strafzaken¹² houdt onder meer in dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is, zodat elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht bij het vaststellen en het toepassen van de straffen wordt uitgesloten. Gelet hierop dient het toepassingsgebied van de ontworpen regeling nauwkeurig te worden omschreven. Het bepaalde in de artikelen 3 en 9 van het

¹² Zie artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

voorontwerp moet gepreciseerd worden zodat eruit blijkt dat de vrijheidsberovende maatregel waarvan melding wordt gemaakt, moet zijn opgelegd door een strafrechter na een misdrijf.

12. Luidens het ontworpen artikel 332, § 1, eerste lid, 1°, van het Strafwetboek (artikel 3 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 684, eerste lid, 1°, van het nieuwe Strafwetboek (artikel 9) wordt het strafbaar zich opzettelijk te onttrekken aan de hogervermelde vormen van vrijheidsberoving “door te ontsnappen uit een gevangenis, een inrichting waar een geïnterneerde persoon geplaatst is, een gerechtsgebouw, een politiecommissariaat, een ziekenhuis of een voertuig van de politie”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze opsomming van plaatsen limitatief is en of bijvoorbeeld een aangehouden verdachte die wegloopt van een reconstructie op de plaats delict zich schuldig maakt aan dit misdrijf.

De gemachtigde antwoordde als volgt:

“L’*énumération* visée par l’article 332, § 1er, 1° est bien limitative. Cette disposition reprend deux éléments :

- Le type de mesure auxquels l’article s’applique : détention préventive, emprisonnement et mesure privative de liberté ;

- Les lieux d’où une personne peut s’évader : prison, établissement où est placé une personne internée, bâtiment de justice, commissariat de police, hôpital et véhicule de police

Dans ce cadre, le suspect arrêté qui s’enfuit de la reconstitution d’une scène de crime ne se rend dès lors pas coupable de ce délit puisque s’enfuir de la reconstitution d’une scène de crime ne peut être assimilée à la fuite d’un véhicule de police ou d’une prison.”

Ofschoon het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoort om te oordelen over de graad van ernst van een verstoring van de openbare orde, en of hieraan een bestraffing dient te worden te verbonden, rijst de vraag of het al dan niet strafbaar stellen van een ontvluchting al naargelang de plaats waar zij gebeurt, pertinent is in het licht van de doelen die de stellers van het voorontwerp volgens de memorie van toelichting met de strafbaarstelling nastreven. Deze vermeldt “het preventief effect dat kan uitgaan van een strafbaarstelling, de positieve verplichting van de overheid om zijn burgers te beschermen. (...) Ook de maatschappelijke kost van een ontsnapping moet worden vermeld, waarbij zowel wordt gewezen op de zware financiële kost van het inzetten van de opsporingsdiensten, als op de morele kost, die erin bestaat dat dit de geloofwaardigheid van Justitie aantast en het onveiligheidsgevoel verhoogt.”

Voor het verschillend behandelen van personen op grond van de locatie van waaruit zij ontsnappen, dient een deugdelijke verantwoording voorhanden te zijn. Het verdient aanbeveling om die verantwoording te expliciteren in de memorie van toelichting.

13. Op grond van het ontworpen artikel 332, § 1, eerste lid, 2°, van het Strafwetboek (artikel 3 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 684, eerste lid, 2°, van het nieuwe Strafwetboek (artikel 9) wordt het zich opzettelijk onttrekken aan “de controle door elektronische middelen” strafbaar.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of hiermee alle mogelijke controles door elektronische middelen worden bedoeld of dat het specifiek gaat om in een strafrechtelijke procedure opgelegde maatregelen van vrijheidsberoving, dan wel vrijheidsbeperking via elektronisch toezicht, en of bijvoorbeeld een persoon die kunstgrepen aanwendt om zich te onttrekken aan een trajectcontrole op de snelheid van zijn voertuig, zich schuldig zou maken aan dit misdrijf.

“L’article 332, § 1er, 2°, vise spécifiquement les mesures de privation/restriction de liberté imposées dans le cadre d'une procédure pénale par le biais d'une surveillance électronique. Il convient de souligner que le contrôle de la peine de surveillance électronique se fait par des moyens électroniques (voir article 22 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 et 37ter du Code pénal, qui définissent la surveillance électronique). Celui qui tente d'échapper à un contrôle de vitesse n'est pas visé par cette disposition.”

Gelet op het voornoemde legaliteitsbeginsel in strafzaken, dient het bepaalde op een meer precieze wijze te worden omschreven zodat de rechtzoekende in alle gevallen kan weten welke handeling aanleiding kan geven tot de straf opgenomen in de artikelen 3 en 9 van het voorontwerp. De bepalingen dienen tot uitdrukking te brengen welke controles en welke elektronische middelen bedoeld worden. Indien dit overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp, kan in de bepalingen een precisering worden aangebracht door in het punt 2° een verwijzing op te nemen naar het punt 1° waardoor de elektronische middelen in verband worden gebracht met de voorlopige hechtenis, de gevangenisstraf of de vrijheidsberovende maatregel.

Artikel 4

14. In de inleidende zin van artikel 4 van het voorontwerp dient de vermelde wetsgeschiedenis van de te vervangen bepaling gecorrigeerd te worden. Deze bepaling werd “vervangen bij de wet van 29 augustus 1945” en niet “gewijzigd door”.

Artikelen 6 en 12

15. Het ontworpen artikel 335 van het Strafwetboek (artikel 6 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 685/2 van het nieuwe Strafwetboek (artikel 12) maken het strafbaar om “het elektronisch toezichtsmateriaal” te beschadigen. Thans bevat noch het Strafwetboek, noch het nieuwe Strafwetboek een definitie van “elektronisch toezichtsmateriaal”, waardoor onder meer onduidelijk is of hiermee het elektronisch toezichtsmateriaal wordt bedoeld dat wordt gebruikt in het kader van vrijheidsberoving, of ook in geval van vrijheidsbeperkende maatregelen.

Overeenkomstig het onder de randnummers 11 en 13 vermelde legaliteitsbeginsel in strafzaken, dient op preciezere wijze bepaald te worden welk elektronisch toezichtsmateriaal bedoeld wordt. Deze precisering kan in een algemene definitie worden opgenomen in het Strafwetboek en het nieuwe Strafwetboek, of in de artikelen 6 en 12 van het voorontwerp.

Artikel 8

16. In de inleidende zin van artikel 8 van het voorontwerp dient de wetsgeschiedenis van de te wijzigen bepaling te worden aangevuld. Dit artikel werd gewijzigd bij de wet van 1 juli 2013.

17. In het ontworpen artikel 129, 10°, van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ wordt best gepreciseerd dat het gaat om verboden stoffen “in de zin van artikel 109/1, tweede lid”.

Artikel 11

18. Tussen de ontworpen strafuitsluitende verschoningsgrond in het Strafwetboek (artikel 5 van het voorontwerp) en die in het nieuwe Strafwetboek (artikel 11) bestaat een discrepantie. Terwijl de ontworpen bepaling van het Strafwetboek in bepaalde omstandigheden in een strafuitsluitende verschoningsgrond voorziet voor alle “[p]ersonen die schuldig zijn aan de misdrijven bedoeld in de [ontworpen] artikelen 332 en 333”, met inbegrip van de deelnemers aan het misdrijf, wordt in het nieuwe Strafwetboek in diezelfde omstandigheden enkel de ontsnapte persoon niet gestraft.¹³

Aan de gemachtigde werd gevraagd of er een reden is voor deze discrepantie. De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is om hetzelfde toepassingsgebied te hanteren en stelde voor de ontworpen bepaling van het nieuwe Strafwetboek als volgt te wijzigen:

“Afin de lever toute ambiguïté, nous proposons d’adapter l’article 11 du projet, afin de remplacer ‘il ne sera pas puni’ (‘wordt hij niet bestraft’) par ‘l’auteur de et les participants à ne sont pas punis’ (‘worden de dader van en deelnemers aan de ontsnapping niet gestraft’). Cette formulation reprend ainsi celle utilisée dans la proposition de loi précitée et mentionne de façon explicite les participants.”

Gelet op de bedoeling van de stellers, is het raadzaam om artikel 11 van het voorontwerp zo te formuleren dat de strafuitsluitende verschoningsgrond hetzelfde toepassingsgebied krijgt als in artikel 5 van het voorontwerp.

Artikel 12

19. Overeenkomstig wat werd opgemerkt over het opschrift en artikel 2, dienen de vermeldingen van “Dommage” zoals opgenomen in het opschrift van het ontworpen artikel 685/2, en “Le dommage” in artikel 12 van het voorontwerp te worden vervangen door respectievelijk “Dégradation” en “La dégradation”.

¹³ De Franse tekst van artikel 11 van het voorontwerp heeft in ieder geval een taalkundig nazicht zodat verduidelijkt wordt op wie de strafuitsluitende verschoningsgrond van toepassing is.

Artikel 13

20. In de inleidende zin van artikel 13 van het voorontwerp dient de wetsgeschiedenis van het te wijzigen hoofdstuk te worden aangevuld door te verwijzen naar de laatste wijziging die aan een bepaling van dat hoofdstuk werd aangebracht.¹⁴

21. Het ontworpen artikel 64/1 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’ voegt een nieuwe verplichte herroepingsgrond in voor elektronisch toezicht.

In de laatste zin van het ontworpen artikel wordt bepaald dat “[a]rtikel 68, § 5, eerste, derde en vierde lid, §§ 6 en 7 op deze beslissing van toepassing [is]”.¹⁵ Op deze manier worden de overige onderdelen van artikel 68 van de wet van 17 mei 2006 impliciet maar zeker uitgesloten, waaronder de appreciatiemarge voor het openbaar ministerie om een dossier al dan niet aanhangig te maken bij de strafuitvoeringsrechter of strafuitvoeringsrechtbank, de appreciatiemarge voor de strafuitvoeringsrechter of strafuitvoeringsrechtbank, de zitting, inzage in het dossier, het horen van de veroordeelde en van slachtoffers.

De memorie van toelichting vermeldt hierover het volgende:

“Bij dergelijke zware overtreding die de uitvoering van de toegekende strafuitvoeringsmodaliteit onmogelijk maakt, is er maar een gepaste reactie en dat is de herroeping. Ingeval de veroordeelde niet het voorwerp uitmaakt van een voorlopige aanhouding overeenkomstig artikel 70 van de wet, herroept de strafuitvoeringsrechter of in voorkomend geval de strafuitvoeringsrechtbank het elektronisch toezicht. Vermits er geen appreciatiemarge is, moet er geen zitting te worden georganiseerd.”

Het feit dat er geen appreciatiemarge is over de gevolgen die verbonden moeten worden aan een vaststelling dat “de veroordeelde opzettelijk het elektronisch toezichtsmateriaal heeft beschadigd of verduisterd”, neemt niet weg dat de betrokkene zijn recht van verdediging moet kunnen uitoefenen met betrekking tot de vraag of de materialiteit van de inbreuk vaststaat en of er in zijn hoofd wel degelijk sprake is van een opzettelijk handelen. Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze de betrokkene dat zou kunnen doen als er geen zitting is, en op welke gronden er, naast een beperking van de beoordelingsvrijheid van het Openbaar Ministerie en de rechter over de te nemen acties die al voortvloeit uit de vorige zinnen van het ontworpen artikel, ook nog een beperking van de procedurele rechten van de betrokkene noodzakelijk en verantwoord wordt geacht.

¹⁴ Vermits zowel artikel 13 als artikel 14 van het voorontwerp tot wijziging strekken 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’, moet in de Nederlandse tekst van het opschrift van hoofdstuk 5 van het voorontwerp ook gesproken worden over “Bepalingen” in plaats van “Bepaling” tot wijziging van die wet.

¹⁵ De Franse tekst van deze bepaling moet worden gecorrigeerd. Deze verwijst verkeerdelijk naar “§§ 6 en 8”, terwijl dat “§§ 6 en 7” zou moeten zijn.

De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Het is inderdaad zo dat de voorgestelde tekst er van uit gaat dat er geen appreciatiemarge in deze is. Om die reden wordt er geen zitting voorzien en kan de verwijzing naar artikel 68 worden beperkt tot de onderdelen van het artikel die geen betrekking hebben op de zitting.

De materialiteit en het opzettelijk karakter van de inbreuk zal blijken uit de verslagen van de centra elektronisch toezicht die door hen worden meegedeeld aan de strafuitvoeringsrechter of strafuitvoeringsrechtbank en in afschrift worden verzonden aan het openbaar ministerie overeenkomstig artikel 62 van de wet van 17 mei 2006.”

Niettegenstaande de verduidelijkingen van de gemachtigde, maakt de tussenkomst van de strafuitvoeringsrechter of de strafuitvoeringsrechtbank pas een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg uit als deze kan nagaan of de vordering tot toepassing van de verplichte herroepingsgrond in feite en in rechte is verantwoord, en dus of de materialiteit van de feiten en het opzettelijk karakter van de beschadiging of de verduistering vaststaat. Dit kan niet gebeuren zonder dat een debat heeft plaatsgehad of heeft kunnen plaatshebben met het openbaar ministerie en de veroordeelde. Er moet dus in de nodige procedurele waarborgen worden voorzien, bijvoorbeeld door de laatste zin van het ontworpen artikel 64/1 van de wet van 17 mei 2006 weg te laten, zodat artikel 68 van die wet in zijn geheel op de nieuwe herroepingsgrond van toepassing is. Er kan evenwel bepaald worden dat het openbaar ministerie geen keuzevrijheid om de zaak al dan niet aanhangig te maken.

Artikel 14

22. Artikel 14, 1°, van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 70 van de wet van 17 mei 2006 om in de gevallen waarin van de nieuwe verplichte herroepingsgrond van het ontworpen artikel 64/1 van die wet toepassing wordt gemaakt, de voorlopige aanhouding van de veroordeelde mogelijk te maken. Artikel 14, 2°, van het voorontwerp beperkt de procedurele rechten van de veroordeelde in dit kader.

Gevraagd naar een verantwoording voor deze laatste beperking, verwees de gemachtigde naar zijn antwoord op de vraag over het ontworpen artikel 64/1 van de wet van 17 mei 2006 (artikel 13 van het voorontwerp). Evenwel dient opgemerkt te worden dat het vereiste van een effectieve jurisdictionele waarborg in het geval van de voorlopige aanhouding in het bijzonder geldt in het licht van artikel 5, vierde lid, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat aan eenieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, het recht toekent voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is. In de procedurele waarborgen moet aldus nog voorzien worden.

Artikel 15

23. Artikel 15 is de enige bepaling in hoofdstuk 6 ‘Opheffingsbepaling’ van het voorontwerp. Vermits dit artikel slechts twee specifieke artikelen van het Strafwetboek opheft, en niet één of meer regelingen volledig afschaft, gaat het hier niet om het soort opheffingsbepaling dat afzonderlijk achteraan het dispositief van de regeling moet worden opgenomen.¹⁶

Vermits artikel 15 zoals de artikelen van hoofdstuk 2 van het voorontwerp een specifieke wijziging aanbrengt in het Strafwetboek, dient het naar dat hoofdstuk verplaatst te worden.

Meteen kan dan een afzonderlijk wijzigingsartikel opgemaakt worden voor elk van de twee op te heffen bepalingen,¹⁷ waarin telkens de wetsgeschiedenis van de op te heffen bepaling kan worden vermeld.¹⁸

*

¹⁶ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 9 en 133, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna: *Handleiding wetgevingstechniek*).

¹⁷ Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling 118.

¹⁸ Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbevelingen 113-115.

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

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a tout d'abord pour objet d'instaurer deux nouvelles incriminations, à savoir l'évasion de détenus et la dégradation ou le détournement de matériel de surveillance électronique. Ces incriminations sont insérées tant dans le Code pénal existant², que dans le nouveau livre II du Code pénal qui entrera en principe en vigueur le 8 avril 2026³ (articles 3, 6, 9 et 12 de l'avant-projet).

L'avant-projet institue ensuite un fondement juridique pour la réalisation de tests de drogues en prison (articles 7 et 8). Il insère à cette fin un article 109/1 dans la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus' et ajoute un 10° nouveau à l'article 129 de cette loi pour permettre des sanctions disciplinaires en cas de résultat de test positif ou à défaut de coopération aux tests.

L'avant-projet vise en outre à instaurer un motif de révocation obligatoire de la surveillance électronique dans le cadre de l'exécution de la peine en cas de dégradation ou de détournement volontaire du matériel de surveillance électronique (articles 13 et 14). À cet effet, un nouvel article 64/1 est inséré dans la loi du 17 mai 2006 'relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine' et l'article 70 de cette loi est modifié en ce qui concerne la détention provisoire.

Deux dispositions du Code pénal existant qui deviennent superflues en raison de l'insertion des nouvelles incriminations sont abrogées (article 15).

L'article 16 reporte l'entrée en vigueur des articles 7 et 8 de l'avant-projet en ce qui concerne la réalisation de tests de drogues en prison à une date fixée par le Roi et au plus tard au 1^{er} mai 2026.

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

² Qui sera abrogé lors de l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, voir l'article 35, 1°, de la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre I^{er} du Code pénal' et l'article 118, 1°, de la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre II du Code pénal'.

³ Voir l'article 38 de la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre I^{er} du Code pénal' et l'article 119 de la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre II du Code pénal'.

ÉTENDUE DE L'EXAMEN

3. Le 5 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a rendu un avis ⁴ sur une proposition de loi 'modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus en ce qui concerne les tests de dépistage de drogues auprès des détenus' ⁵. Le texte du chapitre 3 présentement soumis pour avis (articles 7 et 8 de l'avant-projet) est une version qui a en grande partie été adaptée à la lumière de cet avis.

Conformément à une jurisprudence constante, sauf en cas de modification du contexte juridique, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, le Conseil d'État ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs.

L'examen de l'avant-projet a dès lors été limité, pour le chapitre 3, à son nouvel élément, à savoir la possibilité d'imposer une sanction disciplinaire en cas de résultat positif consécutif à un test de drogues (article 8). En ce qui concerne le reste du chapitre 3, il est renvoyé aux observations formulées dans l'avis 72.318/1.

COMPÉTENCE

4.1. L'article 332, § 1^{er}, 2^o, en projet, du Code pénal actuel (article 3 de l'avant-projet) ainsi que l'article 684, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, du livre II du nouveau Code pénal (article 9) érigent en infraction le fait de se soustraire délibérément au contrôle par des moyens électroniques. L'article 335 en projet du Code pénal actuel et l'article 685/2 en projet du nouveau Code pénal (articles 6 et 12 de l'avant-projet) visent à instaurer une incrimination spécifique en ce qui concerne la dégradation ou le détournement volontaire de matériel de surveillance électronique.

S'agissant de sanctionner plus particulièrement le dommage causé au matériel mis à disposition des personnes placées sous surveillance électronique, l'exposé des motifs de l'avant-projet précise ce qui suit :

« Le dommage causé au matériel mis à disposition des personnes placées sous surveillance électronique constitue une infraction grave à laquelle les services des communautés, qui fournissent ce matériel, sont régulièrement confrontés. Le matériel mis à disposition peut être saboté dans le but de faciliter une évasion et de se soustraire à l'exécution d'une décision judiciaire ou d'une décision de l'administration pénitentiaire, mais il peut aussi être restitué endommagé.

Ni les incriminations actuelles du Code pénal, ni les incriminations du futur Code pénal ne répondent complètement à l'objectif visé.

[...]

⁴ Avis C.E. 72.318/1 du 5 juin 2023 sur une proposition de loi 'modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus en ce qui concerne les tests de dépistage de drogues auprès des détenus', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2904/2.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2904/1.

Une incrimination spécifique s'impose donc. C'était également la conclusion du Collège des procureurs généraux, exprimée lors des auditions organisées à propos du projet de décret modifiant le décret du 26 avril 2019 relatif aux maisons de justice et à l'aide juridique de première ligne, concernant l'optimisation des processus de travail du Centre Flamand de Surveillance Électronique et des maisons de justice, actuellement en discussion au Parlement flamand, et dans lequel l'article 10 prévoit une incrimination similaire au niveau flamand.

Il semble toutefois souhaitable de prévoir une incrimination fédérale afin que de tels faits puissent être poursuivis sur l'ensemble du territoire belge. Ce comportement doit être pénalisé de manière uniforme dans toute la Belgique afin qu'une politique pénale cohérente puisse être menée en la matière. C'est l'objectif du présent projet ».

4.2. Dans le texte d'un projet de décret 'tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen' adopté par la Commission 'Algemeen Beleid, Financiën, Begroting, Justitie en Onroerend Erfgoed' du Parlement flamand, l'article 10⁶ vise à insérer, dans le décret du 26 avril 2019 'houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand', un article 25/2 qui contient également une incrimination à l'égard de la « persoon die elektronisch toezichtsmateriaal beschadigt of verduistert ».

L'intervention du législateur flamand a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires du décret en projet :

« Dit artikel voegt een nieuw misdrijf toe op grond van artikel 11, eerste lid, BWHI, meer bepaald het beschadigen of verduisteren van het elektronisch toezichtsmateriaal dat het VCET inzet bij de uitvoering van de opdracht. Hoewel deze feiten door sommige rechtspraak worden gekwalificeerd als een misdrijf in de zin van artikel 491 van het Strafwetboek (nl. het verduisteren of verspillen van ter beschikking gestelde goederen), ligt deze kwalificatie niet voor de hand. De opname van het misdrijf in dit decreet verhoogt de rechtszekerheid en benadrukt dat de Vlaamse Gemeenschap zwaar tilt aan deze feiten. Door de beschadiging en vervreemding van toezichtsmateriaal onttrekt de justitiabele zich niet enkel de tenuitvoerlegging van een beslissing van de gerechtelijke of penitentiaire overheid, maar wordt ook het VCET op ongeoorloofde wijze belemmerd in de uitvoering van haar taken ».

Des amendements modifiant l'article 10 du projet de décret précité ont également été soumis pour avis à la section de législation⁷.

⁶ Cette disposition du projet de décret correspond à l'article 11 de l'avant-projet de décret de la Communauté flamande 'tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen', qui a été inscrit au rôle du Conseil d'État sous le numéro 75.764/16, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2024-2025, n° 155/1, pp. 59 et suivantes.

⁷ Il s'agit de l'amendement n° 8 visant à supprimer l'article 10 et, plus particulièrement, des amendements n°s 10 et 11, proposés après le dépôt du rapport sur le projet de décret 'tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2024-2025, n°s 155/8 et 155/9, inscrits au rôle du Conseil d'État sous le numéro 77.590/VR/16.

5. En vertu de l'article 5, § 1^{er}, III, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les communautés sont compétentes pour « l'organisation, le fonctionnement et les missions des maisons de justice, et du service compétent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique ».

Aux termes de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, dans les limites des compétences des communautés et des régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements ⁸. Il en résulte que les communautés sont compétentes pour protéger le matériel utilisé par le service compétent qui assure la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique.

6. Le législateur fédéral a conservé la compétence résiduelle en matière pénale, ce qui implique qu'il peut élaborer des dispositions pénales ayant une portée générale ou des dispositions pénales concernant les matières restées fédérales. Les dispositions pénales générales s'appliquent alors également dans des matières relevant de la compétence des communautés et des régions, ce qui n'empêche pas les communautés et les régions de prendre elles-mêmes des mesures spécifiques en matière pénale sur la base de leurs compétences.

L'autorité fédérale est compétente pour la procédure applicable devant les juridictions ainsi que pour l'exécution des décisions judiciaires et l'exécution des peines ⁹, et pour déterminer la forme des poursuites pénales. L'article 5, § 1^{er}, III, alinéa 2, de la LSRI dispose en ce sens que « [t]outefois, l'autorité fédérale détermine les missions que les maisons de justice ou les autres services des communautés qui les reprennent, le cas échéant, exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution des décisions judiciaires ».

En vertu de ces compétences en matière de procédure, d'exécution des décisions judiciaires et d'exécution des peines, l'autorité fédérale peut en tout état de cause instaurer les incriminations prévues aux articles 3 et 9 de l'avant-projet en ce qui concerne l'évasion, y compris le fait de se soustraire délibérément au contrôle par surveillance électronique.

Dès lors que les incriminations prévues aux articles 6 et 12 de l'avant-projet relatives à la dégradation et au détournement de matériel de surveillance électronique sont liées à l'exécution des peines, il peut également être admis qu'il relève de la compétence de l'autorité fédérale d'introduire de telles dispositions.

7. Il s'ensuit que les communautés ainsi que l'autorité fédérale sont compétentes pour instaurer une telle incrimination. À cet égard, on peut relever que la Cour constitutionnelle a observé dans son arrêt n° 127/2000 qu'il est possible que deux infractions, définies par deux législateurs différents, soient la conséquence d'un même comportement ¹⁰.

⁸ Voir aussi : C.C., 27 novembre 2002, n° 170/2002, B.5.2.

⁹ Ainsi qu'il a été rappelé dans les développements de la proposition de loi spéciale devenue l'article 5, § 1^{er}, III, de la LSRI (voir *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 63).

¹⁰ C.C., 6 décembre 2000, n° 127/2000, B.12.3. Voir également C.C., 10 avril 2008, n° 62/2008.

Il ne peut au demeurant être déduit de la constatation selon laquelle un comportement donné est érigé en infraction par la législation fédérale et par la législation adoptée par une communauté que cela aurait pour effet de permettre que des personnes puissent être condamnées deux fois pour le même fait.

À ce sujet, la Cour constitutionnelle a estimé que « [c]'est au juge chargé d'apprécier si les préventions sont établies qu'il appartiendra d'éviter que la règle '*non bis in idem*' soit violée. Au cas où un prévenu serait poursuivi simultanément pour avoir violé la réglementation fédérale et les dispositions décrétales attaquées, le juge ne pourra prononcer qu'une seule peine – la plus forte – en application de l'article 65, alinéa 1^{er}, du Code pénal »¹¹.

FORMALITÉS

8. L'Inspection des Finances a rendu le 10 avril 2025 un avis et le ministre du Budget a donné son accord conditionnel sur un texte de l'avant-projet qui, contrairement à la proposition de loi soumise pour avis à la section de législation, ne contenait pas encore de chapitre concernant la révocation de la surveillance électronique dans le cadre de l'exécution de la peine. Le délégué a confirmé que le contrôle budgétaire n'a pas encore eu lieu pour ce chapitre.

En conséquence, l'avis de l'inspection des Finances et l'accord budgétaire devront encore être recueillis sur le chapitre 5 de l'avant-projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

9. Dans le texte français de l'intitulé de l'avant-projet, mieux vaut remplacer les mots « du dommage » par les mots « de la dégradation ».

Article 2

10. Tout comme dans l'intitulé, les mots « du dommage » dans le texte français de l'article 2 doivent être remplacés par les mots « de la dégradation ».

Dans la phrase liminaire de l'article 2, il convient de faire référence au Titre VI et au Chapitre III du Code pénal en utilisant des chiffres romains.

Il convient en outre de corriger l'historique. L'intitulé à modifier n'a pas été « modifié » mais bien « remplacé par la loi du 18 janvier 2024 ».

¹¹ C.C., 6 décembre 2000, n° 127/2000, B.12.4.

Enfin, le groupe de mots à insérer doit commencer par une virgule. On écrira ainsi : « , de la dégradation ou du détournement du matériel de surveillance électronique ».

Articles 3 et 9

11. L'article 332, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, du Code pénal (article 3 de l'avant-projet) et l'article 684, en projet, du nouveau Code pénal (article 9) incriminent dans certains cas le fait de se soustraire délibérément « à la détention préventive, à l'emprisonnement ou à une mesure privative de liberté [que l'on] s'est vu imposer ».

Il a été demandé au délégué si sont ici visées toutes les mesures privatives de liberté possibles ou seulement celles imposées dans le cadre d'une procédure pénale, et si, par exemple, une personne qui se soustrait à une mesure de protection imposée en vertu de la loi du 26 juin 1990 'relative à la protection imposée à une personne atteinte d'un trouble psychiatrique' se rendrait coupable de cette infraction.

Le délégué a répondu ce qui suit :

« L'intention du texte est de ne pas viser toutes les mesures privatives de liberté. La personne qui se soustrait à une mesure de protection imposée en vertu de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection imposée à une personne atteinte d'un trouble psychiatrique ne peut pas être poursuivi[e] sur la base de l'article 332, § 1^{er}, 1^o, du Code pénal en projet. La loi du 26 juin 1990 crée la possibilité de protéger une personne et son entourage lorsque cette personne souffre d'un trouble psychiatrique, représente un danger et qu'il n'existe aucune autre solution. Or, la mesure privative de liberté doit ici avoir été ordonnée par le juge correctionnel après avoir commis une infraction. Le texte de l'exposé des motifs pourrait être adapté afin d'y apporter cette précision. »

Le principe de légalité en matière pénale ¹² implique notamment que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de déterminer, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable, de manière à exclure tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines. Le champ d'application de la réglementation en projet doit par conséquent être défini clairement. Les dispositions des articles 3 et 9 de l'avant-projet doivent être précisées de sorte qu'il en ressorte que la mesure privative de liberté dont il est fait état doit être imposée par un juge pénal à la suite d'une infraction.

12. L'article 332, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, du Code pénal (article 3 de l'avant-projet) et l'article 684, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, du nouveau Code pénal (article 9) incriminent le fait de se soustraire délibérément aux formes susmentionnées de privation de liberté « en s'évadant d'une prison, d'un établissement où est placé[e] une personne internée, d'un bâtiment de justice, d'un commissariat de police, d'un hôpital ou d'un véhicule de la police ».

¹² Voir l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et les articles 12 et 14 de la Constitution.

Il a été demandé au délégué si cette énumération de lieux est limitative ou si, par exemple, un suspect arrêté qui s'enfuit de la reconstitution d'une scène de crime se rend coupable de cette infraction.

Le délégué a répondu ce qui suit :

« L'énumération visée par l'article 332, § 1er, 1° est bien limitative. Cette disposition reprend deux éléments :

- Le type de mesure auxquels l'article s'applique : détention préventive, emprisonnement et mesure privative de liberté ;

- Les lieux d'où une personne peut s'évader : prison, établissement où est placé une personne internée, bâtiment de justice, commissariat de police, hôpital et véhicule de police

Dans ce cadre, le suspect arrêté qui s'enfuit de la reconstitution d'une scène de crime ne se rend dès lors pas coupable de ce délit puisque s'enfuir de la reconstitution d'une scène de crime ne peut être assimilée à la fuite d'un véhicule de police ou d'une prison. »

Bien qu'il relève du pouvoir d'appréciation du législateur d'apprécier le degré de gravité d'une atteinte à l'ordre public, et si une sanction doit y être associée, la question se pose de savoir si rendre ou non punissable une évasion en fonction du lieu où elle se produit est pertinent à la lumière des objectifs que les auteurs de l'avant-projet poursuivent avec cette incrimination suivant l'exposé des motifs. Celui-ci vise « l'effet préventif qui peut résulter d'une incrimination, l'obligation positive du gouvernement de protéger ses citoyens [...]. Le coût social d'une évasion est également mentionné et fait référence au coût financier élevé du déploiement des services d'enquête et au coût moral, en ce qu'il sape la crédibilité de la justice et augmente le sentiment d'insécurité. »

La différence de traitement de personnes en fonction du lieu dont elles s'évadent doit faire l'objet d'une justification adéquate. Il est recommandé de préciser cette justification dans l'exposé des motifs.

13. L'article 332, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, en projet, du Code pénal (article 3 de l'avant-projet) et l'article 684, alinéa 1^{er}, 2°, en projet, du nouveau Code pénal (article 9) incriminent le fait de se soustraire délibérément au « contrôle par des moyens électroniques ».

Il a été demandé au délégué si tous les contrôles par des moyens électroniques possibles étaient ici visés ou s'il s'agit spécifiquement des mesures de privation ou de restriction de liberté imposées dans le cadre d'une procédure pénale par le biais d'une surveillance électronique, et si, par exemple, une personne tentant, par ruses, d'échapper à un contrôle de vitesse de son véhicule au moyen de radars tronçons se rendrait coupable de cette infraction.

« L'article 332, § 1er, 2°, vise spécifiquement les mesures de privation/restriction de liberté imposées dans le cadre d'une procédure pénale par le biais d'une surveillance électronique. Il convient de souligner que le contrôle de la peine de surveillance électronique se fait par des moyens électroniques (voir article 22 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 et 37ter du Code pénal, qui définissent la surveillance électronique). Celui qui tente d'échapper à un contrôle de vitesse n'est pas visé par cette disposition. »

Compte tenu du principe précité de légalité en matière pénale, la disposition doit être plus précisément définie de sorte que le justiciable puisse en toutes circonstances savoir quel acte peut entraîner la peine inscrite aux articles 3 et 9 de l'avant-projet. Les dispositions doivent indiquer quels contrôles et quels moyens électroniques sont visés. Si cela correspond à l'intention des auteurs de l'avant-projet, il peut être apporté une précision dans les dispositions en incluant au point 2° un renvoi au point 1°, de sorte que les moyens électroniques soient mis en lien avec la détention préventive, l'emprisonnement ou la mesure privative de liberté.

Article 4

14. Dans la phrase liminaire de l'article 4 de l'avant-projet, on corrigera l'historique mentionné de la disposition à remplacer. L'article en question a été « remplacé » et non « modifié » par la loi du 29 août 1945.

Articles 6 et 12

15. L'article 335 du Code pénal, en projet, (article 6 de l'avant-projet) et l'article 685/2, en projet, du nouveau Code pénal (article 12) incriminent le fait de dégrader « le matériel de surveillance électronique ». À l'heure actuelle, ni le Code pénal ni le nouveau Code pénal ne contiennent de définition du « matériel de surveillance électronique », ce qui est notamment source d'ambiguïté quant à la question de savoir si c'est le matériel de surveillance électronique utilisé dans le cadre de la privation de liberté qui est visé ou si tel est aussi le cas pour les mesures restrictives de liberté.

Conformément au principe de légalité en matière pénale, mentionné aux points 11 et 13, il convient de définir plus précisément quel est le matériel de surveillance électronique visé. Cette précision peut être incluse dans une définition générale dans le Code pénal et le nouveau Code pénal, ou dans les articles 6 et 12 de l'avant-projet.

Article 8

16. Dans la phrase liminaire de l'article 8 de l'avant-projet, on complétera l'historique de la disposition à modifier. Cet article a été modifié par la loi du 1^{er} juillet 2013.

17. L'article 129, 10°, en projet, de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus' devrait préciser qu'il s'agit des substances illicites « au sens de l'article 109/1, alinéa 2 ».

Article 11

18. Il y a une discordance entre la cause d'excuse d'exemption de peine dans le Code pénal (article 5 de l'avant-projet) et celle inscrite dans le nouveau Code pénal (article 11). Alors que la disposition en projet du Code pénal prévoit une cause d'excuse d'exemption de peine en certaines circonstances pour toutes les « [p]ersonnes coupables des infractions visées aux articles 332 et 333 [en projet] », en ce compris les participants à l'infraction, le nouveau Code pénal prévoit que seule la personne évadée ne sera pas punie dans des circonstances identiques ¹³.

Il a été demandé au délégué s'il existe une raison à cette discordance. Le délégué a confirmé que l'intention est d'avoir le même champ d'application et a proposé de modifier la disposition en projet du nouveau Code pénal comme suit :

« Afin de lever toute ambiguïté, nous proposons d'adapter l'article 11 du projet, afin de remplacer 'il ne sera pas puni' ('wordt hij niet bestraft') par 'l'auteur de et les participants à [l'évasion] ne sont pas punis' ('worden de dader van en deelnemers aan de ontsnapping niet gestraft'). Cette formulation reprend ainsi celle utilisée dans la proposition de loi précitée et mentionne de façon explicite les participants. »

Vu l'intention des auteurs, il est recommandé de formuler l'article 11 de l'avant-projet de telle sorte que la cause d'excuse d'exemption de peine ait le même champ d'application que dans l'article 5 de l'avant-projet.

Article 12

19. Conformément à ce qui a été observé en ce qui concerne l'intitulé et l'article 2, les mots « Dommage », dans l'intitulé de l'article 685/2, en projet, et « Le dommage », à l'article 12 de l'avant-projet, doivent être remplacés respectivement par « Dégradation » et « La dégradation ».

Article 13

20. Dans la phrase liminaire de l'article 13 de l'avant-projet, il convient de compléter l'historique du chapitre à modifier en faisant référence à la dernière modification qui a été apportée à une des dispositions dudit chapitre ¹⁴.

¹³ Le texte français de l'article 11 de l'avant-projet appelle en tout état de cause un examen sur le plan de la correction de la langue en vue de préciser à qui s'applique la cause d'excuse d'exemption de peine.

¹⁴ Étant donné que tant l'article 13 que l'article 14 de l'avant-projet visent à modifier 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', il convient également que le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre 5 de l'avant-projet fasse état des « Bepalingen » modifiant cette loi, plutôt que de la « Bepaling ».

21. L'article 64/1, en projet, 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' ajoute un nouveau motif de révocation obligatoire de la surveillance électronique.

La dernière phrase de l'article en projet dispose que « [l']article 68, § 5, premier, troisième et quatrième alinéa [lire : « alinéas 1^{er}, 3 et 4 »] et §§ 6 et 8 s'applique[...] à cette procédure »¹⁵. Les autres parties de l'article 68 de la loi du 17 mai 2006 sont ainsi exclues de manière implicite mais certaine, notamment la marge d'appréciation dont dispose le ministère public pour saisir ou non le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines, la marge d'appréciation du juge de l'application des peines ou du tribunal de l'application des peines, l'audience, la consultation du dossier, l'audition du condamné et des victimes.

L'exposé des motifs indique à ce sujet ce qui suit :

« Dans le cas d'une infraction aussi grave qui rend impossible la mise en exécution de la modalité d'exécution de la peine accordée, il n'y a une seule réaction appropriée, et c'est la révocation. Si le condamné ne fait pas l'objet d'une arrestation provisoire conformément à l'article 70 de la loi, le juge de l'application des peines ou, le cas échéant, le tribunal de l'application des peines révoque la surveillance électronique. Comme il n'y a pas de marge d'appréciation, il n'est pas nécessaire d'organiser une audience. »

L'absence de marge d'appréciation concernant les conséquences qui doivent découler d'une constatation que « le condamné a délibérément endommagé ou détourné le matériel de surveillance électronique » n'enlève rien au fait que l'intéressé doit pouvoir exercer son droit de défense quant à la question de savoir si la matérialité de l'infraction est établie et s'il s'agit bien d'actes délibérés de sa part. Il a été demandé au délégué de quelle manière l'intéressé pourrait le faire en l'absence d'audience, et pour quels motifs une autre limitation des droits procéduraux de l'intéressé est aussi jugée nécessaire et justifiée, en plus d'une limitation de la liberté d'appréciation du ministère public et du juge quant aux actions à entreprendre qui découle déjà des phrases précédentes de l'article en projet.

Le délégué a répondu en ces termes :

« Het is inderdaad zo dat de voorgestelde tekst er van uit gaat dat er geen appreciatiemarge in deze is. Om die reden wordt er geen zitting voorzien en kan de verwijzing naar artikel 68 worden beperkt tot de onderdelen van het artikel die geen betrekking hebben op de zitting.

De materialiteit en het opzettelijk karakter van de inbreuk zal blijken uit de verslagen van de centra elektronisch toezicht die door hen worden meegedeeld aan de strafuitvoeringsrechter of strafuitvoeringsrechtbank en in afschrift worden verzonden aan het openbaar ministerie overeenkomstig artikel 62 van de wet van 17 mei 2006. »

¹⁵ Le texte français de cette disposition doit être corrigé. Il vise erronément les « §§ 6 et 8 » au lieu des « §§ 6 et 7 ».

Nonobstant les précisions du délégué, l'intervention du juge de l'application des peines ou du tribunal de l'application des peines ne constitue une garantie juridictionnelle effective que si celui-ci est en mesure de vérifier si l'application du motif de révocation obligatoire est justifiée en fait et en droit, et donc si la matérialité des faits et le caractère intentionnel de la dégradation ou du détournement sont établis. Il ne peut en être ainsi sans qu'un débat ait eu lieu ou ait pu avoir lieu avec le ministère public et le condamné. Il convient donc de prévoir les garanties procédurales qui s'imposent, par exemple en omettant la dernière phrase de l'article 64/1, en projet, de la loi du 17 mai 2006, de sorte que l'article 68 de cette loi s'applique intégralement au nouveau motif de révocation. Il peut toutefois être prévu que le ministère public n'a pas la liberté de décider de saisir ou non un tribunal.

Article 14

22. L'article 14, 1°, de l'avant-projet vise à modifier l'article 70 de la loi du 17 mai 2006 afin de permettre le maintien de l'arrestation provisoire du condamné dans les cas où le nouveau motif de révocation obligatoire prévu à l'article 64/1, en projet, de cette loi est invoqué. L'article 14, 2°, de l'avant-projet limite les droits procéduraux du condamné dans ce cadre.

Interrogé au sujet de la justification de cette dernière limitation, le délégué a renvoyé à sa réponse à la question portant sur l'article 64/1, en projet, de la loi du 17 mai 2006 (article 13 de l'avant-projet). Il y a toutefois lieu de relever que l'exigence d'une garantie juridictionnelle effective vaut dans le cas de l'arrestation provisoire en particulier à la lumière de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui accorde à toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. Il faut donc encore prévoir les garanties procédurales.

Article 15

23. L'article 15 est la seule disposition du chapitre 6 'Disposition abrogatoire' de l'avant-projet. Étant donné que cet article n'abroge que deux articles spécifiques du Code pénal et ne supprime pas totalement un ou plusieurs actes, il ne s'agit pas ici du type de disposition abrogatoire qui doit être insérée séparément à la fin du dispositif¹⁶.

Étant donné que l'article 15, tout comme les articles du chapitre 2 de l'avant-projet, apporte une modification spécifique au Code pénal, il doit être déplacé vers ce chapitre.

¹⁶ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 9 et 133, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be) (ci-après : *Guide de légistique*).

Un article modificatif distinct, dans lequel l'historique de la disposition à abroger peut chaque fois être mentionné ¹⁷, peut alors être rédigé pour chacune des deux dispositions à abroger ¹⁸.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Patrick RONVAUX

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS

¹⁷ Voir *Guide de légistique*, recommandation n^{os} 113-115.

¹⁸ Voir *Guide de légistique*, recommandation n^o 118.