



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.794/16
van 5 juni 2025

avis 77.794/16
du 5 juin 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 26 mei 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 3 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, 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 5 juni 2025.

*

Le 26 mai 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 3 juin 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, et Ilse ANNÉ, 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 5 juin 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. Het College van Procureurs-generaal is niet bereid om deze instructie nog verder te verlengen indien zij geen zicht hebben op nieuwe noodmaatregelen. Dat zou betekenen dat vanaf 7 juni 2025 de meer dan 4.000 opgeschorte gevangenisstraffen in uitvoering worden gebracht, wat gelet op de huidige overbevolking uiteraard niet mogelijk is. Anderzijds zijn er ook de niet gecoördineerde acties van de parketmagistraten naar aanleiding van de pensioenhervorming, waardoor de gevangenisbriefjes sinds 16 april 2025 geleidelijk worden uitgevoerd. Gelet op het plaatstekort in de gevangenissen kunnen deze gedetineerden niet in de gevangenis worden opgenomen. Hierdoor ontstaat een situatie van rechtsonzekerheid en onduidelijkheid zowel voor de individuele veroordeelde als voor de maatschappij. Aan deze situatie moet zo snel mogelijk een einde worden gebracht. Ook het risico op nieuwe acties van het gevangenispersoneel wordt steeds groter. Het spreekt voor zich dat ook vanuit die optiek de openbare veiligheid in het gedrang wordt gebracht.”

2. 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

3.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet omvat een aantal tijdelijke noodmaatregelen die als doel hebben om de aanhoudende overbevolking in de gevangenissen 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.

3.3. Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt welke artikelen 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’ niet van toepassing zijn, behoudens enkele uitzonderingen, ten aanzien van de veroordeelde die een of meer

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

vrijheidsstraffen ondergaat waarvan het uitvoerbare gedeelte drie jaar of minder bedraagt. Deze regeling geldt tot 1 juni 2030, tenzij die datum door de Koning wordt vervroegd.

3.4. Met de artikelen 3, 5 en 6 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 2019² en van de wet van 29 juni 2021³ die betrekking hebben op de strafuitvoeringsmodaliteiten ten aanzien van de veroordeelde die een of meer vrijheidsstraffen ondergaat waarvan het uitvoerbaar gedeelte minder dan zes maanden bedraagt, opnieuw uitgesteld, ditmaal tot 1 juni 2030.

3.5. De artikelen 7 tot 34 van het voorontwerp voegen een nieuwe tijdelijke regeling in de wet van 17 mei 2006 in voor de toekenning van de strafuitvoeringsmodaliteiten “beperkte detentie”, “elektronisch toezicht”, “voorwaardelijke invrijheidstelling”, “voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied” en “voorlopige invrijheidstelling met het oog op overlevering” door de strafuitvoeringsrechter.

Deze regeling is van toepassing op de veroordeelde die een of meer vrijheidsstraffen ondergaat, waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder, maar zes maanden of meer bedraagt, en ten aanzien van wie op grond van artikel 4 van het voorontwerp bepaalde artikelen van de wet van 17 mei 2006, die betrekking hebben op de door de strafuitvoeringsrechter toe te kennen strafmodaliteiten, niet van toepassing zijn.

3.6. De artikelen 35 tot 37 van het voorontwerp voegen de “vervroegde invrijheidstelling ‘overbevolking’” vanaf zes maanden voor het strafeinde in, en dit tot 31 december 2026.

3.7. Het voorontwerp voorziet in twee overgangsmaatregelen. Artikel 38 voert een overgangsregeling in voor wat betreft de toepassing van de voormelde nieuwe tijdelijke regeling op alle verzoeken tot toekenning van de genoemde strafuitvoeringsmodaliteiten die aanhangig zijn bij de strafuitvoeringsrechter. Artikel 39 is erop gericht de Dienst Vreemdelingenzaken voldoende tijd te geven om de veroordeelden zonder verblijfsrecht te kunnen identificeren en hun verwijdering te organiseren.

OMVANG VAN HET ONDERZOEK

4. De afdeling Wetgeving heeft op 24 april 2025 advies 77.649/16 uitgebracht over een voorontwerp van wet ‘houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen’.

Volgens een vaste adviespraktijk verleent de Raad van State, behoudens in geval van wijziging van de juridische context 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.

² 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 de vrijheidsstraffen van drie jaar of minder’.

³ Wet van 29 juni 2021 ‘tot operationalisering van de procedure voor de uitvoering van vrijheidsstraffen van drie jaar of minder’.

Met betrekking tot de artikelen 2, 3, 5, 6 en 35 tot 37 van het voorontwerp⁴ wordt aldus verwezen naar het vermelde advies.

Het onderzoek wordt beperkt tot de artikelen 4 en 7 tot 34, alsook de ermee samenhangende overgangsbepalingen in de artikelen 38 en 39 van het voorontwerp.

VORMVEREISTEN

5.1. Uit de adviesaanvraag blijkt dat over het voorliggende voorontwerp het advies is gevraagd van de Inspecteur van Financiën. Dit is verleend op 9 mei 2025 en erin wordt gesteld dat het voorontwerp een budgettaire impact kan hebben. De akkoordbevinding van de Minister van Begroting die bij de aanvraag werd gevoegd, dateert van 3 april 2025 en was al gevoegd bij het eerdere voorontwerp dat reeds door de afdeling Wetgeving werd onderzocht.

Op de vraag of er een nieuw begrotingsakkoord werd gevraagd aan de Minister van Begroting, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Er werd geen nieuw akkoord begroting aangevraagd. De Minister van Begroting achtte het niet noodzakelijk om een nieuw akkoord te voorzien aangezien de tekst in tweede lezing door de ministerraad werd goedgekeurd. Bovendien wijst het advies 77.649 enkel op de vormvereiste inzake het ontbreken van een nieuw advies IF. Aan deze vormvereiste werd o.i. tegemoetgekomen.”

Ondanks de verklaringen van de gemachtigde moet voor het voorontwerp alsnog het begrotingsakkoord worden bekomen.

5.2. De ontworpen artikelen 98/14, § 2, derde lid (artikel 20 van het voorontwerp), en 98/15, § 3 (artikel 21), van de wet van 17 mei 2006 bepalen dat voor een veroordeelde die een straf ondergaat voor intrafamiliaal geweld in bepaalde gevallen een maatschappelijke enquête moet of kan worden gevraagd aan de bevoegde dienst van de gemeenschappen met het oog op het verkrijgen van noodzakelijke informatie over het onthaalmilieu waarin de veroordeelde zal terechtkomen. Het ontworpen artikel 98/19, § 2 (artikel 25), bepaalt dat de strafuitvoeringsrechter in bepaalde gevallen bijkomende informatie kan vragen aan de veroordeelde of de directeur. Ook kan aan de bevoegde diensten van de gemeenschappen de opdracht worden gegeven een beknopt voorlichtingsverslag op te stellen of een maatschappelijke enquête uit te voeren met het oog op het verkrijgen van noodzakelijke informatie over het onthaalmilieu.

De memorie van toelichting vermeldt bij de artikelen 20 en 21 van het voorontwerp dat “het vragen van een maatschappelijke enquête door de directeur reeds voorzien is in artikel 8 van de WERP en in het KB van 29 januari 2007 tot bepaling van de inhoud van het verslag van de directeur, zodat ingevolge het nieuwe artikel 98/14 (en 98/15) geen nieuwe gegevensverwerking tot stand komt.”

⁴ Deze bepalingen stemmen overeen met de artikelen 2, 3, 5, 7 en 32 tot 34 van het voorontwerp dat reeds is onderzocht in het vermelde advies 77.649/16.

In weerwil van deze passage uit de memorie van toelichting⁵ en zoals verderop in dezelfde memorie overigens wordt vermeld, is de gegevensverwerking in de artikelen 20 en 21 van het voorontwerp nieuw ten opzichte van de bestaande artikelen 29, § 1, en 30 van de wet van 17 mei 2006. Dit geldt eveneens voor de gegevensverwerking in artikel 25 van het voorontwerp, waar wordt bepaald dat de strafuitvoeringsrechter ook bijkomende informatie kan vragen aan de veroordeelde of de directeur.

Voor zover het voorontwerp aldus een verwerking van persoonsgegevens tot gevolg heeft,⁶ valt het 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 overheid. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal nog moeten worden ingewonnen.

5.3. 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’ dienen de partijen bij het samenwerkingsakkoord in het kader van de Interministeriële Conferentie over de Justitiehuisen (hierna: IMCJH) overleg te plegen over initiatieven die wijzigingen aanbrengen in de opdrachten van de Justitiehuisen of “die een impact hebben of kunnen hebben op de uitvoeringscapaciteit van de Justitiehuisen in de uitoefening van hun opdrachten”.

De nota aan de Ministerraad van 23 mei 2025 vermeldt dat het voorliggende voorontwerp op de dag van de goedkeuring in de Ministerraad ook voor advies aan de IMCJH is voorgelegd. De gemachtigde gaf aan dat er nog geen verslag beschikbaar was van de IMCJH van 23 mei 2025.

Een verplichting tot overleg heeft, ook wanneer ze zoals in casu steunt op een samenwerkingsakkoord, tot doel de overheid die de beslissingsmacht heeft te verplichten rekening te houden met de opvatting van een andere overheid, zonder dat evenwel de beslissende bevoegde overheid haar vrijheid van handelen verliest. Een loyale invulling van de overlegverplichting is des te meer geboden wanneer, zoals het geval is bij het voorliggende voorontwerp, de voorgenomen maatregelen een grote impact zullen hebben op de gemeenschappen. De door de Ministerraad gehanteerde werkwijze zou twijfels kunnen doen rijzen over de vraag of op loyale wijze aan de overlegverplichting is tegemoetgekomen. De stellers van het voorontwerp zullen er zich van moeten vergewissen dat dit het geval is geweest.

⁵ De in de memorie van toelichting vermelde gegevensverwerking in artikel 8 van de wet van 17 mei 2006 kadert in het penitentiair verloop en is niet gelijk te stellen met de thans voorliggende gegevensverwerking.

⁶ 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’.

5.4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het alsnog vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁷ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. In de memorie van toelichting wordt bij de artikelen 3 tot 6 alsook bij artikel 10 van het voorontwerp vermeld dat de nieuwe tijdelijke bepalingen niet van toepassing zijn op veroordeelden tot vrijheidsstraffen van drie jaar of minder, wanneer aan die straffen een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank verbonden is, aangezien artikel 27 van de wet van 17 mei 2006 niet buiten toepassing wordt gesteld. Die veroordeelden blijven dus onder de bestaande regeling ressorteren.

Bij de artikelen 3 tot 6 wordt in de memorie van toelichting daarnaast “opgemerkt dat die bevoegdheid van de SURB ook geldt voor straffen tot en met drie jaar die ten uitvoer zouden worden gelegd ten aanzien van de veroordeelde die uitsluitend een TBS ondergaat (straf die dan de TBS schorst). Het zou immers niet logisch zijn om de bevoegdheid voor de toekenning van modaliteiten op die (schorsende) straf van drie jaar of minder te onttrekken aan de bevoegdheid van de SURB.”

Artikel 27 van de wet van 17 mei 2006 bepaalt:

“Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder vrijheidsstraffen van drie jaar of minder, één of meer vrijheidsstraffen waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt.

Wanneer aan een of meer van de vrijheidsstraffen bedoeld in het eerste lid de bijkomende straf van de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank bedoeld in de artikelen 34bis tot 34quater van het Strafwetboek verbonden is, zijn de bepalingen van hoofdstuk II van toepassing.”

De vraag rijst of uit het voorliggende voorontwerp, en het feit dat artikel 27, en in het bijzonder het tweede lid, van de wet van 17 mei 2006 van toepassing blijft, kan worden afgeleid dat de bestaande regeling ook van toepassing blijft indien de terbeschikkingstelling niet is verbonden aan de bedoelde straffen, aangezien de hoofdstraf reeds is afgelopen. Om rechtsonzekerheid daarover te vermijden, wordt in de ontworpen regeling het best opgenomen dat de bestaande regeling ook in dat geval van toepassing blijft.

7. De memorie van toelichting benadrukt dat de tijdelijke regeling, zoals vervat in de artikelen 7 tot 34 van het voorontwerp, dezelfde modaliteiten betreft “als deze geregeld in titel V van de WERP en dat als er dus elders in de wet (zoals bvb. in artikel 96 over het cassatieberoep) of in andere wetten (zoals artikel 16 van de wet van 29 juni 2021 dat, in tegenstelling tot in het eerder aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp, bij huidig voorontwerp niet langer wordt

⁷ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

opgeheven) verwezen wordt naar ‘de in Titel V bedoelde strafuitvoeringsmodaliteiten’, deze verwijzing tijdens de geldigheidsduur van de alternatieve wettelijke regeling ook moet geacht worden te slaan op de modaliteiten die onder die bepalingen worden geregeld”.

Vermits de tijdelijke regeling wordt ingevoegd onder titel XII^{quater} van de wet van 17 mei 2006, volstaat een verwijzing naar “de in titel V bedoelde strafuitvoeringsmodaliteiten” niet om ook te verwijzen naar hetgeen vervat zit in deze ontworpen titel. Met het oog op de rechtszekerheid dient de bedoeling van de stellers uitdrukkelijk tot uiting te worden gebracht in de ontworpen regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

8. Overeenkomstig het ontworpen artikel 109/1 van de wet van 17 mei 2006 zijn tot 1 juni 2030 meerdere artikelen van die wet, waaronder artikel 41, niet van toepassing ten aanzien van de veroordeelde die één of meer vrijheidsstraffen ondergaat waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt. Dat geldt echter niet voor een aantal gevallen, waaronder het geval van de veroordeelde die een straf ondergaat waarvoor overeenkomstig artikel 32 een gespecialiseerd advies is vereist. De artikelen 7 tot 34 van het voorontwerp bevatten een nieuwe, tijdelijke regeling.

Uit de verduidelijkingen van de gemachtigde blijkt dat het buiten toepassing stellen van artikel 41 van de wet van 17 mei 2006 overbodig is aangezien deze bepaling geen relevantie heeft voor de tijdelijke regeling. Het artikel heeft immers betrekking op dossiers waarin een gespecialiseerd advies is vereist, zoals bedoeld in artikel 32 van de wet van 17 mei 2006, waardoor het in ieder geval buiten het toepassingsgebied van de nieuwe, tijdelijke regeling valt.

In het licht van deze verduidelijking kan de vermelding van artikel 41 worden weggelaten uit het ontworpen artikel 109/2.

Artikel 19

9. Het ontworpen artikel 98/13 van de wet van 17 mei 2006 bepaalt dat de strafuitvoeringsmodaliteiten worden toegekend voor zover in hoofde van de veroordeelde geen direct waarneembaar risico bestaat voor de fysieke integriteit van derden waaraan niet tegemoet kan worden gekomen door het opleggen van bijzondere voorwaarden. Om het direct waarneembare risico te beoordelen wordt gekeken naar de actuele gedragingen van de veroordeelde of de stukken van het dossier, zoals bedoeld in het ontworpen artikel 98/16.

Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe deze beoordeling dient te gebeuren voor een veroordeelde die onmiddellijk in aanmerking komt voor één van de strafuitvoeringsmodaliteiten. De gemachtigde antwoordde:

“De bedoeling is inderdaad dat de beoordeling van het bestaan van dit risico gebeurt op basis van de actuele gedragingen en dus, a contrario, dat niet wordt teruggегреpen naar informatie, stukken, verslaggeving,... die betrekking heeft op voorgaande detentieperiodes. Het is inderdaad perfect mogelijk dat de veroordeelde bij opsluiting onmiddellijk in de tijdsvoorwaarden is voor één van de strafuitvoeringsmodaliteiten. In dat geval zal de beoordeling van het risico, behalve op de stukken van het dossier zoals opgesomd in het ontworpen artikel 98/13, gestoeld zijn op het (gerapporteerde) gedrag bij de arrestatie en het vastgestelde gedrag op het ogenblik van de opsluiting. Volgens de steller van het VOW kan op basis daarvan inderdaad met kennis van zaken worden geoordeeld over het al dan niet bestaan van een direct waarneembaar risico.”

Deze verduidelijking kan worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 20

10. Het ontworpen artikel 98/14 van de wet van 17 mei 2006 regelt de aanvraagprocedure voor beperkte detentie en elektronisch toezicht vanuit de gevangenis. De memorie van toelichting vermeldt dat de procedure “vanuit vrijheid”, zoals bepaald in artikel 29, § 2/1, van de wet van 17 mei 2006, waarbij bepaalde veroordeelden die bij opsluiting onmiddellijk in de tijdsvoorwaarden zijn voor beperkte detentie en elektronisch toezicht, zelf hun dossier dienen samen te stellen, in de tijdelijke regeling niet wordt hernomen.

Gevraagd op welke wijze de aanvraag voor die veroordeelden dient te gebeuren, antwoordde de gemachtigde:

“Er zal in alle gevallen een advies van de directeur zijn. Er wordt voorzien in een alternatieve regeling van strafopschorting van rechtswege, zoals voorzien in het ontworpen artikel 98/17. De veroordeelde doet een aanvraag ET (of BD), de directeur brengt advies uit en indien dit een positief advies betreft (d.i. een voorstel tot toekenning van de modaliteit) wordt de tenuitvoerlegging van de straf van rechtswege opgeschort van zodra de veroordeelde in de tijdsvoorwaarden is voor de verzochte modaliteit. Voor de veroordeelde die onmiddellijk bij opsluiting in de tijdsvoorwaarden is, zal het advies door de directeur de dag zelf worden opgesteld, zodat de veroordeelde die zich in de situatie bedoeld in (het buiten toepassing gestelde) artikel 29, § 2/1, bevindt geen nadeel ondervindt onder deze nieuwe regeling.”

Met het oog op de duidelijkheid wordt deze toelichting het best opgenomen in de memorie van toelichting.

11. In het ontworpen artikel 98/14, § 2, derde lid, van de wet van 17 mei 2006 wordt aan de directeur de verplichting opgelegd om, indien de veroordeelde een straf ondergaat voor feiten van intrafamiliaal geweld, aan de bevoegde dienst van de gemeenschappen te vragen een maatschappelijke enquête uit te voeren met het oog op het verkrijgen van noodzakelijke informatie over het onthaalmilieu waar het elektronisch toezicht zal plaatsvinden. In het ontworpen artikel 98/15, § 3 (artikel 21 van het voorontwerp) wordt aan de directeur de mogelijkheid daartoe geboden in geval van voorwaardelijke invrijheidsstelling.

In antwoord op de vraag waarom in het ene geval in een verplichting en in het andere geval in een mogelijkheid wordt voorzien, terwijl uit de memorie van toelichting blijkt dat de maatschappelijke enquête in beide gevallen bedoeld is om de strafuitvoeringsrechter in deze gevoelige dossiers bijkomende informatie te geven voor het beoordelen van het direct waarneembaar risico voor de fysieke integriteit van derden, in het bijzonder dat van het slachtoffer van de feiten, verklaarde de gemachtigde:

“Enerzijds omdat de toekenning van een ET zich vroeger in de tijd kan situeren en dus korter na de feiten, anderzijds omdat de uitvoering van een ET een veel ‘intensere’ verblijf op het adres van de feiten veronderstelt en er zelfs het voorwerp van uitmaakt. Een verplicht advies is in die hypothese veel meer te verantwoorden, dan in het kader van een procedure tot toekenning van een VI dat, zoals gezegd, zich later in de tijd situeert.”

De vraag rijst of het genoemde verschil in behandeling verenigbaar is met de vereisten van het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Binnen het beperkte onderzoek dat de afdeling Wetgeving met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State kon wijden aan het voorontwerp, lijkt de gegeven verantwoording voor het verschil in behandeling niet pertinent. Tenzij in een meer pertinente verantwoording voorzien kan worden, lijkt bijgevolg te moeten worden afgezien van dit verschil in behandeling.

Artikel 22

12. Het ontworpen artikel 98/16, § 1, 2°, e), van de wet van 17 mei 2006 bepaalt dat de directeur in zijn advies “de elementen” opneemt die hij “relevant acht voor de beoordeling van het direct waarneembaar risico voor de fysieke integriteit van derden”. De memorie van toelichting vermeldt dat hij “kennis (zal) nemen van de slachtofferfiches in de mate dat die op zijn niveau beschikbaar zijn”.

De gemachtigde heeft hierover de volgende verduidelijking verschaft:

“Met ‘de elementen’ wordt inderdaad in eerste instantie verwezen naar de actuele gedragingen van de veroordeelde en de informatie die daaromtrent beschikbaar is, maar even goed naar de andere stukken van het dossier: die beoordeling gebeurt uiteraard altijd binnen de context van de veroordeling(en) waarop de modaliteit wordt aangevraagd. Het verslag van de directeur volgt in se hetzelfde, gekende stramien als in de ‘gewone’ procedure, met dien verstande dat er, naast het verblijfsadres, slechts één tegenaanwijzing te beoordelen is en dat de mogelijkheid om bijkomend verslaggeving op te vragen bij de psychosociale dienst (cf. KB 29.01.2007 tot bepaling van de inhoud van het verslag van de directeur) hier niet is voorzien. Wat het beschikbaar zijn van de slachtofferfiches betreft, wordt met de geciteerde zin enkel uitdrukking gegeven aan de evidentie dat er maar rekening gehouden kan worden met de in deze fiches vervatte informatie (en wensen) van

de slachtoffers, voor zover deze fiches op het ogenblik dat de directeur zijn advies moet opstellen bestaan. Als de fiches bestaan, zullen ze inderdaad beschikbaar zijn binnen het geïntegreerd elektronisch justitieel opvolgdossier, en zullen ze in functie van de adviesopmaak (en met name met het oog op het eventueel voorstellen van geïndividualiseerde voorwaarden) geconsulteerd worden door de directeur.”

Het is raadzaam deze verduidelijkingen op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikel 28

13. Het ontworpen artikel 98/21 van de wet van 17 mei 2006 bevat de algemene voorwaarden waaraan de veroordeelde met het oog op de toekenning van de strafuitvoeringsmodaliteiten onderworpen wordt, waaronder de voorwaarde de slachtoffers niet lastig te vallen en zich onmiddellijk te verwijderen van de plaats waar een slachtoffer wordt ontmoet. Het schenden van deze voorwaarden vormt overeenkomstig het ontworpen artikel 98/27, eerste lid (artikel 34 van het voorontwerp), een herroepingsgrond.

Deze regeling verschilt van de huidige regeling die luidt dat de strafuitvoeringsmodaliteiten kunnen worden toegekend “voor zover er geen tegenaanwijzingen zijn waaraan men niet tegemoet kan komen door het opleggen van bijzondere voorwaarden”. Het risico dat de veroordeelde slachtoffers zou lastigvallen en de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers van de misdrijven die tot zijn veroordeling hebben geleid, zijn tegenaanwijzingen.

Binnen het beperkte onderzoek dat de afdeling Wetgeving aan dit voorontwerp kon wijden, rijst de vraag of de ontworpen regeling, die als tijdelijke regeling in zekere mate slachtofferrechten inperkt, in overeenstemming is met de positieve verplichtingen die op de overheid rusten op grond van onder meer het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in het bijzonder artikel 8 van dat verdrag betreffende de bescherming van het privé- en gezinsleven. In dat verband is het eveneens de vraag of deze inperking geen onevenredige gevolgen heeft voor de slachtoffers. De indieners dienen na te gaan of deze inperking is te verantwoorden in het licht van het voorgaande.

Artikel 34

14. In het ontworpen artikel 98/27, tweede lid, *in fine*, van de wet van 17 mei 2006 wordt bepaald dat “(e)nkel artikel 68, § 5, eerste, derde en vierde lid, §§ 6 en 7” van de wet van 17 mei 2006 van toepassing is op deze procedures.

In antwoord op de vraag waarom artikel 68, § 5, tweede lid, van de wet van 17 mei 2006 niet van toepassing is, gaf de gemachtigde aan dat dit “een vergetelheid (is). Deze bepaling moet ook van toepassing blijven.” Bijgevolg moet in het dispositief worden opgenomen dat artikel 68, § 5, in zijn geheel van toepassing is.

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. Het College van Procureurs-generaal is niet bereid om deze instructie nog verder te verlengen indien zij geen zicht hebben op nieuwe noodmaatregelen. Dat zou betekenen dat vanaf 7 juni 2025 de meer dan 4.000 opgeschorte gevangenisstraffen in uitvoering worden gebracht, wat gelet op de huidige overbevolking uiteraard niet mogelijk is. Anderzijds zijn er ook de niet gecoördineerde acties van de parketmagistraten naar aanleiding van de pensioenhervorming, waardoor de gevangenisbriefjes sinds 16 april 2025 geleidelijk worden uitgevoerd. Gelet op het plaatstekort in de gevangenissen kunnen deze gedetineerden niet in de gevangenis worden opgenomen. Hierdoor ontstaat een situatie van rechtsonzekerheid en onduidelijkheid zowel voor de individuele veroordeelde als voor de maatschappij. Aan deze situatie moet zo snel mogelijk een einde worden gebracht. Ook het risico op nieuwe acties van het gevangenispersoneel wordt steeds groter. Het spreekt voor zich dat ook vanuit die optiek de openbare veiligheid in het gedrang wordt gebracht ».

2. 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

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. L'article 4 de l'avant-projet détermine quels articles 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' ne s'appliquent pas, hormis quelques exceptions, à l'égard du condamné qui subit une ou plusieurs peines

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

privatives de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins. 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 6 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 2019² et de la loi du 29 juin 2021³ qui ont trait aux modalités d'exécution de la peine à l'égard du condamné subissant 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 7 à 34 de l'avant-projet insèrent un nouveau régime temporaire dans la loi du 17 mai 2006 pour l'octroi des modalités d'exécution de la peine « détention limitée », « surveillance électronique », « libération conditionnelle », « libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire » et « libération provisoire en vue d'une remise » par le juge de l'application des peines.

Ce régime s'applique au condamné qui subit une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie exécutoire est inférieure ou égale à trois ans, mais supérieure ou égale à six mois, et à l'égard duquel, conformément à l'article 4 de l'avant-projet, certains articles de la loi du 17 mai 2006 qui ont trait aux modalités de la peine à octroyer par le juge de l'application des peines, ne sont pas d'application.

3.6. Les articles 35 à 37 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 38 instaure un régime transitoire en ce qui concerne l'application du nouveau régime temporaire précité à toutes les demandes d'octroi des modalités d'exécution de la peine susmentionnées, pendantes devant le juge de l'application des peines. L'article 39 vise à laisser à l'Office des étrangers suffisamment de temps pour pouvoir identifier les condamnés sans droit de séjour et organiser leur éloignement.

ÉTENDUE DE L'EXAMEN

4. Le 24 avril 2025, la section de législation a donné l'avis 77.649/16 sur un avant-projet de loi 'portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons'.

Selon une jurisprudence constante, sauf en cas de modification du contexte juridique, 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

² 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'.

³ Loi du 29 juin 2021 'portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins'.

des avis précédents. On se reportera ainsi à l'avis précité pour les articles 2, 3, 5, 6 et 35 à 37 de l'avant-projet ⁴.

L'examen se limite aux articles 4 et 7 à 34, ainsi qu'aux dispositions transitoires y relatives figurant dans les articles 38 et 39 de l'avant-projet.

FORMALITÉS

5.1. Il ressort de la demande d'avis que l'avis de l'Inspecteur des finances a été demandé sur l'avant-projet à l'examen. Cet avis a été donné le 9 mai 2025 et précise que l'avant-projet est susceptible d'avoir un impact budgétaire. L'accord du Ministre du Budget, joint à la demande, date du 3 avril 2025 et était déjà annexé à l'avant-projet précédent que la section de législation a déjà examiné.

À la question de savoir si un nouvel accord budgétaire a été demandé au Ministre du Budget, le délégué a fourni la réponse suivante :

« Er werd geen nieuw akkoord begroting aangevraagd. De Minister van Begroting achtte het niet noodzakelijk om een nieuw akkoord te voorzien aangezien de tekst in tweede lezing door de ministerraad werd goedgekeurd. Bovendien wijst het advies 77.649 enkel op de vormvereiste inzake het ontbreken van een nieuw advies IF. Aan deze vormvereiste werd o.i. tegemoetgekomen ».

Nonobstant les déclarations du délégué, l'accord budgétaire sur l'avant-projet doit encore être recueilli.

5.2. Les articles 98/14, § 2, alinéa 3, en projet (article 20 de l'avant-projet) et 98/15, § 3, en projet (article 21), de la loi du 17 mai 2006 disposent que pour un condamné qui subit une peine pour des faits de violence intrafamiliale, une enquête sociale doit ou peut, dans certains cas, être demandée au service compétent des communautés en vue d'obtenir les informations nécessaires sur le milieu d'accueil dans lequel le condamné va se retrouver. L'article 98/19, § 2, en projet (article 25) énonce que dans certains cas, le juge de l'application des peines peut demander des informations complémentaires au condamné ou au directeur. En outre, les services compétents des communautés peuvent être chargés de rédiger un rapport d'information succinct ou de procéder à une enquête sociale en vue d'obtenir les informations nécessaires sur le milieu d'accueil.

L'exposé des motifs précise à propos des articles 20 et 21 de l'avant-projet que « la demande d'enquête sociale par le directeur est déjà prévue à l'article 8 de LSJE et dans l'arrêté royal du 29 janvier 2007 déterminant le contenu du rapport du directeur, de sorte qu'aucun nouveau traitement de données n'est créé en vertu du nouvel article 98/14 » (et 98/15).

⁴ Ces dispositions correspondent aux articles 2, 3, 5, 7 et 32 à 34 de l'avant-projet déjà examiné dans l'avis 77.649/16 précité.

Nonobstant ce passage tiré de l'exposé des motifs ⁵ et ainsi qu'il est d'ailleurs indiqué plus loin dans ce même exposé, le traitement des données aux articles 20 et 21 de l'avant-projet est nouveau par rapport aux articles 29, § 1^{er}, et 30, existants, de la loi du 17 mai 2006. Cela vaut également pour le traitement des données à l'article 25 de l'avant-projet, qui précise que le juge de l'application des peines peut également demander des informations complémentaires au condamné ou au directeur.

Dans la mesure où l'avant-projet entraîne ainsi un traitement de données à caractère personnel ⁶, 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. L'avis de l'Autorité de protection des données devra encore être recueilli.

5.3. 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', les parties à l'accord de coopération doivent, dans le cadre de la Conférence interministérielle pour les Maisons de justice (ci-après : CIMJ) se concerter sur les initiatives qui modifient les missions des Maisons de justice ou « qui ont ou sont susceptibles d'avoir un impact sur la capacité d'exécution des Maisons de justice dans le cadre de l'exercice de leurs missions ».

La note au Conseil des ministres du 23 mai 2025 mentionne que l'avant-projet à l'examen a également été soumis pour avis à la CIMJ à la date d'approbation en Conseil des ministres. Le délégué a indiqué qu'aucun rapport de la CIMJ du 23 mai 2025 n'était encore disponible.

Une obligation de concertation a pour but - même lorsqu'elle se fonde comme en l'espèce sur un accord de coopération - d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à prendre en considération l'opinion d'une autre autorité, sans toutefois que l'autorité compétente pour décider perde sa liberté d'agir. Une mise en œuvre loyale de l'obligation de concertation s'impose d'autant plus que, comme c'est le cas de l'avant-projet à l'examen, les mesures envisagées auront un impact considérable sur les communautés. Le procédé utilisé par le Conseil des ministres pourrait susciter des doutes quant à la question de savoir s'il est satisfait d'une manière loyale à l'obligation de concertation. Les auteurs de l'avant-projet devront s'assurer que tel a bien été le cas.

⁵ Le traitement des données à l'article 8 de la loi du 17 mai 2006, dont il est fait mention dans l'exposé des motifs, s'inscrit dans le cadre du congé pénitentiaire et ne doit pas être assimilé au traitement des données actuellement à l'examen.

⁶ 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'.

5.4. Si l'accomplissement encore à réaliser des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁷, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. L'exposé des motifs mentionne à propos des articles 3 à 6, ainsi que de l'article 10 de l'avant-projet, que les nouvelles dispositions temporaires ne s'appliquent pas aux condamnés à des peines privatives de liberté de trois ans ou moins lorsque ces peines sont assorties d'une mise à la disposition du tribunal de l'application des peines, dès lors que l'application de l'article 27 de la loi du 17 mai 2006 n'est pas écartée. Ces condamnés relèvent dès lors encore du régime existant.

À propos des articles 3 à 6, l'exposé des motifs note en outre « que cette compétence du TAP s'applique également aux peines de trois ans maximum qui seraient exécutées à l'égard du condamné qui subit uniquement une MDTAP (peine qui suspens alors la MDTAP). Il ne serait, en effet, pas logique de soustraire à la compétence du TAP le pouvoir d'octroyer des modalités pour cette peine (suspensive) de trois ans ou moins ».

L'article 27 de la loi du 17 mai 2006 dispose :

« Pour l'application du présent chapitre, il y a lieu d'entendre par peines privatives de liberté de trois ans ou moins, une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins.

Lorsqu'une ou plusieurs des peines privatives de liberté visées à l'alinéa 1^{er} sont assorties de la peine complémentaire de mise à la disposition du tribunal de l'application des peines visée aux articles 34*bis* à 34*quater* du Code pénal, les dispositions du chapitre II s'appliquent ».

La question se pose de savoir s'il se déduit de l'avant-projet à l'examen et du fait que l'article 27 de la loi du 17 mai 2006, et en particulier son alinéa 2, reste applicable, que le régime existant continue de s'appliquer si les peines visées ne sont pas assorties de la mise à disposition, la peine principale ayant déjà expiré. Afin d'éviter toute insécurité juridique à ce sujet, mieux vaudrait que le régime en projet précise que le régime existant continue de s'appliquer dans ce cas également.

7. L'exposé des motifs souligne que le régime temporaire, inscrit aux articles 7 à 34 de l'avant-projet, porte sur les mêmes modalités « que celles régies au titre V de la LSJE et que, par conséquent, lorsqu'il est renvoyé ailleurs dans la loi (par exemple, à l'article 96 sur le pourvoi en cassation) ou dans d'autres lois (par exemple l'article 16 de la loi du 29 juin 2021 qui, contrairement à l'avant-projet précédemment soumis au Conseil d'État, n'est plus supprim[é] dans l'avant-projet actuel) aux 'modalités d'exécution de la peine visées au Titre V', il convient

⁷ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

également de considérer ce renvoi, pendant la durée de validité du régime juridique alternatif, comme portant sur les modalités régies par ces dispositions ».

Dès lors que le régime temporaire est inséré dans le titre XII^{quater} de la loi du 17 mai 2006, une référence aux « modalités d'exécution de la peine visées au titre V » n'est pas suffisante pour renvoyer également aux dispositions de ce titre en projet. Dans un souci de sécurité juridique, l'intention des auteurs doit être précisée explicitement dans le régime en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

8. Conformément à l'article 109/1, en projet, de la loi du 17 mai 2006, jusqu'au 1^{er} juin 2030, plusieurs articles de cette loi, dont l'article 41, 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. Cette disposition ne s'applique toutefois pas à un certain nombre de cas, dont celui du condamné qui subit une peine pour laquelle un avis spécialisé est requis conformément à l'article 32. Les articles 7 à 34 de l'avant-projet contiennent un nouveau régime temporaire.

Il ressort des éclaircissements fournis par le délégué qu'il est superflu d'écarter l'application de l'article 41 de la loi du 17 mai 2006 dès lors que cette disposition n'est pas pertinente pour le régime temporaire. L'article concerne en effet des dossiers qui requièrent un avis spécialisé, visé à l'article 32 de la loi du 17 mai 2006, ce qui l'exclut en tout état de cause du champ d'application du nouveau régime temporaire.

À la lumière de ces précisions, la mention de l'article 41 peut être omise à l'article 109/2 en projet.

Article 19

9. L'article 98/13, en projet, de la loi du 17 mai 2006 dispose que les modalités d'exécution de la peine sont octroyées pour autant qu'il n'y ait pas dans le chef du condamné de risque directement observable pour l'intégrité physique de tiers auquel la fixation de conditions particulières ne puisse répondre. Afin d'évaluer le risque directement observable, le comportement effectif du condamné ou les pièces du dossier visées à l'article 98/16 en projet sont examinés.

Il a été demandé au délégué comment cette évaluation doit être réalisée pour un condamné qui entre immédiatement en considération pour l'une des modalités d'exécution de la peine. Le délégué a répondu en ces termes :

« De bedoeling is inderdaad dat de beoordeling van het bestaan van dit risico gebeurt op basis van de actuele gedragingen en dus, a contrario, dat niet wordt teruggegrepen naar informatie, stukken, verslaggeving,... die betrekking heeft op voorgaande detentieperiodes. Het is inderdaad perfect mogelijk dat de veroordeelde bij opsluiting onmiddellijk in de tijdsvoorwaarden is voor één van de strafuitvoeringsmodaliteiten. In dat geval zal de beoordeling van het risico, behalve op de stukken van het dossier zoals opgesomd in het ontworpen artikel 98/13, gestoeld zijn op het (gerapporteerde) gedrag bij de arrestatie en

het vastgestelde gedrag op het ogenblik van de opsluiting. Volgens de steller van het VOW kan op basis daarvan inderdaad met kennis van zaken worden geoordeeld over het al dan niet bestaan van een direct waarneembaar risico ».

Il convient d'intégrer ces précisions dans l'exposé des motifs.

Article 20

10. L'article 98/14, en projet, de la loi du 17 mai 2006 règle la procédure de demande de détention limitée et de surveillance électronique depuis la prison. L'exposé des motifs mentionne que la procédure « tout en étant en liberté », prévue à l'article 29, § 2/1, de la loi du 17 mai 2006, dans le cadre de laquelle certains condamnés qui se trouvent immédiatement dans les conditions de temps de la détention limitée et de la surveillance électronique lors de leur incarcération sont tenus de constituer leur propre dossier, n'est pas reproduite dans le régime temporaire.

Interrogé sur le point de savoir comment la demande doit être faite pour ces condamnés, le délégué a répondu ce qui suit :

« Er zal in alle gevallen een advies van de directeur zijn. Er wordt voorzien in een alternatieve regeling van strafopshorting van rechtswege, zoals voorzien in het ontworpen artikel 98/17. De veroordeelde doet een aanvraag ET (of BD), de directeur brengt advies uit en indien dit een positief advies betreft (d.i. een voorstel tot toekenning van de modaliteit) wordt de tenuitvoerlegging van de straf van rechtswege opgeschort van zodra de veroordeelde in de tijdsvoorwaarden is voor de verzochte modaliteit. Voor de veroordeelde die onmiddellijk bij opsluiting in de tijdsvoorwaarden is, zal het advies door de directeur de dag zelf worden opgesteld, zodat de veroordeelde die zich in de situatie bedoeld in (het buiten toepassing gestelde) artikel 29, § 2/1, bevindt geen nadeel ondervindt onder deze nieuwe regeling ».

Par souci de clarté, il serait préférable d'intégrer ces explications dans l'exposé des motifs.

11. L'article 98/14, § 2, alinéa 3, en projet, de la loi du 17 mai 2006 impose au directeur, si le condamné subit une peine pour des faits de violence intrafamiliale, l'obligation de demander au service compétent des communautés de procéder à une enquête sociale en vue d'obtenir les informations nécessaires sur le milieu d'accueil où se déroulera la surveillance électronique. L'article 98/15, § 3, en projet (article 21 de l'avant-projet) offre au directeur la possibilité de faire une telle demande en cas de libération conditionnelle.

En réponse à la question de savoir pourquoi, dans un cas, une obligation est prévue, et dans l'autre, une possibilité, alors qu'il ressort de l'exposé des motifs que, dans les deux cas, l'enquête sociale a pour but de fournir des informations supplémentaires au juge de l'application des peines dans ces dossiers sensibles pour évaluer le risque directement observable pour l'intégrité physique des tiers, en particulier celle de la victime des faits, le délégué a fait la déclaration suivante :

« Enerzijds omdat de toekenning van een ET zich vroeger in de tijd kan situeren en dus korter na de feiten, anderzijds omdat de uitvoering van een ET een veel 'intenser'

verblijf op het adres van de feiten veronderstelt en er zelfs het voorwerp van uitmaakt. Een verplicht advies is in die hypothese veel meer te verantwoorden, dan in het kader van een procedure tot toekenning van een VI dat, zoals gezegd, zich later in de tijd situeert ».

La question se pose de savoir si la différence de traitement précitée est compatible avec les exigences du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, la justification fournie pour la différence de traitement ne semble pas pertinente. À moins de pouvoir fournir une justification plus pertinente, il semble par conséquent qu'il faille renoncer à cette différence de traitement.

Article 22

12. L'article 98/16, § 1^{er}, 2^o, e), en projet, de la loi du 17 mai 2006 dispose que le directeur consigne dans son avis « les éléments » qu'il « estime pertinents pour évaluer le risque directement observable pour l'intégrité physique de tiers ». L'exposé des motifs mentionne qu'il « prendra connaissance des fiches victime dans la mesure où elles sont disponibles à son niveau ».

À ce sujet, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Met 'de elementen' wordt inderdaad in eerste instantie verwezen naar de actuele gedragingen van de veroordeelde en de informatie die daaromtrent beschikbaar is, maar even goed naar de andere stukken van het dossier: die beoordeling gebeurt uiteraard altijd binnen de context van de veroordeling(en) waarop de modaliteit wordt aangevraagd. Het verslag van de directeur volgt in se hetzelfde, gekende stramien als in de 'gewone' procedure, met dien verstande dat er, naast het verblijfsadres, slechts één tegenaanwijzing te beoordelen is en dat de mogelijkheid om bijkomend verslaggeving op te vragen bij de psychosociale dienst (cf. KB 29.01.2007 tot bepaling van de inhoud van het verslag van de directeur) hier niet is voorzien. Wat het beschikbaar zijn van de slachtofferfiches betreft, wordt met de geciteerde zin enkel uitdrukking gegeven aan de evidentie dat er maar rekening gehouden kan worden met de in deze fiches vervatte informatie (en wensen) van de slachtoffers, voor zover deze fiches op het ogenblik dat de directeur zijn advies moet opstellen bestaan. Als de fiches bestaan, zullen ze inderdaad beschikbaar zijn binnen het geïntegreerd elektronisch justitieel opvolgdossier, en zullen ze in functie van de adviesopmaak (en met name met het oog op het eventueel voorstellen van geïndividualiseerde voorwaarden) geconsulteerd worden door de directeur ».

Il est conseillé d'intégrer ces précisions dans l'exposé des motifs.

Article 28

13. L'article 98/21, en projet, de la loi du 17 mai 2006 contient les conditions générales auxquelles le condamné est soumis en vue de l'octroi des modalités d'exécution de la peine, dont la condition de ne pas importuner les victimes et de s'éloigner immédiatement du lieu où il rencontre une victime. Le non-respect de ces conditions constitue un motif de révocation, conformément à l'article 98/27, alinéa 1^{er}, en projet (article 34 de l'avant-projet).

Ce régime diffère du régime actuel, selon lequel les modalités d'exécution de la peine peuvent être octroyées « pour autant qu'il n'existe pas de contre-indications auxquelles la fixation de conditions particulières ne puisse répondre ». Le risque que le condamné importune des victimes et l'attitude du condamné à l'égard des victimes des infractions qui ont donné lieu à sa condamnation constituent des contre-indications.

Dans le cadre de l'examen limité que la section de législation a pu consacrer au présent avant-projet, la question se pose de savoir si le régime en projet qui, en tant que régime temporaire, restreint dans une certaine mesure les droits des victimes, est conforme aux obligations positives pesant sur les autorités publiques en vertu, entre autres, de la Convention européenne des droits de l'homme, et en particulier de son article 8 relatif à la protection de la vie privée et familiale. À cet égard, la question se pose également de savoir si cette restriction n'a pas des effets disproportionnés pour les victimes. Les auteurs vérifieront si cette restriction peut être justifiée au regard de ce qui précède.

Article 34

14. L'article 98/27, alinéa 2, *in fine*, en projet, de la loi du 17 mai 2006 dispose que « [s]eu[l] l'article 68, § 5, premier, troisième et quatrième alinéa [lire : alinéas 1^{er}, 3 et 4] et §§ 6 et 7 », de la loi du 17 mai 2006 s'applique à ces procédures.

En réponse à la question de savoir pourquoi l'article 68, § 5, alinéa 2, de la loi du 17 mai 2006 ne s'applique pas, le délégué a indiqué qu'il s'agit d'« een vergetelheid. Deze bepaling moet ook van toepassing blijven ». Il s'impose par conséquent d'inscrire dans le dispositif que l'article 68, § 5, est applicable dans son ensemble.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS