



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.440/16
van 5 juni 2026

avis 79.440/16
du 5 juin 2026

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende bijkomende
maatregelen met het oog op de
vermindering van de
overbevolking in de
gevangenissen'

un avant-projet de loi 'portant
des mesures supplémentaires
visant à réduire la
surpopulation carcérale'

Op 26 mei 2026 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 bijkomende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 29 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juni 2026.

*

Le 26 mai 2026, 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 supplémentaires visant à réduire la surpopulation carcérale’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 29 mai 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juin 2026.

*

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 in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“De spoedeisendheid wordt als volgt gemotiveerd: vandaag tonen de cijfers, ondanks de positieve effecten van de noodwet van 18 juli 2025, een gevangeniswezen in diepe crisis. In bijna alle gevangenissen lagen in totaal op 19 mei 2026 736 gedetineerden op een matras op de grond. Dit is vanuit menselijk, operationeel en juridisch oogpunt onaanvaardbaar. Het is de verantwoordelijkheid van de regering om deze omstandigheden zo snel als mogelijk te beëindigen, zonder hierbij afbreuk te doen aan de veiligheid van onze samenleving en zonder het principe van een correcte bestraffing te ondermijnen. Dit niet enkel omwille van de leefomstandigheden voor de gedetineerden, maar ook omwille van de werkomstandigheden voor het penitentiair personeel en de veiligheid. Op 20 maart bereikte de regering daarom een akkoord over een geïntegreerd vervolgplan dat alle oorzaken die aanleiding geven tot deze structurele overbevolking aanpakt. De eerste opdracht bestaat erin om de onmenselijke detentieomstandigheden te stoppen. Dat betekent dat het fenomeen van de grondslapers zo snel als mogelijk significant en duurzaam moet worden teruggedrongen. Dit vervolgplan zet in op zowel noodmaatregelen om op heel korte termijn de grondslapers terug te dringen, als ook op maatregelen op korte en middellange termijn. Voorliggend voorontwerp van wet beoogt uitvoering te geven aan de noodmaatregelen. Bedoeling is om personen die geen concreet en actueel gevaar vormen de mogelijkheid te bieden om onder bepaalde voorwaarden de gevangenis vroeger te verlaten. Daardoor kunnen de beschikbare plaatsen voorbehouden blijven voor de hoog-risicoprofielen die wél een concreet en actueel gevaar betekenen voor de veiligheid.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de 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 maatregelen die als doel hebben om de aanhoudende overbevolking in de gevangenissen te verminderen. Het gaat om de volgende maatregelen.

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

3.2. De belangrijkste maatregel betreft een nieuwe tijdelijke ‘noodprocedure toekenning elektronisch toezicht van rechtswege’ (hierna: ET van rechtswege) die bij de artikelen 6 tot 12 van het voorontwerp wordt 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’ (hierna: WERP).

Het ET van rechtswege wordt toegekend aan drie categorieën van veroordeelden², onder bepaalde voorwaarden en behoudens bepaalde uitzonderingen³, en zal in beginsel gelden tot 31 december 2028⁴.

Het ET van rechtswege, dat ook de toekenning van rechtswege van het penitentiair verlof omvat, wordt toegekend door de directeur van zodra deze vaststelt dat de veroordeelde, die onder het toepassingsgebied valt en die geheel of gedeeltelijk zijn straf ondergaat in de gevangenis, over een verblijfplaats beschikt en de meerderjarige huisgenoten op dat adres zich akkoord verklaren.⁵

De strafuitvoeringsrechter (hierna: SUR) of strafuitvoeringsrechtbank (hierna: SURB), naargelang het geval, kan slechts naderhand beslissen tot de herroeping van het ET van rechtswege of van het penitentiair verlof en enkel indien de veroordeelde zich niet houdt aan bepaalde algemene voorwaarden of indien één van de aangeduide herroepingsgronden van de WERP voorhanden is. Bij gebrek aan een vonnis binnen een bepaalde termijn, loopt het ET van rechtswege, met inbegrip van het penitentiair verlof, verder.⁶ De herroeping van het ET van rechtswege door de SUR(B) blijft daarnaast eveneens mogelijk wanneer het openbaar ministerie oordeelt dat de veroordeelde die algemene voorwaarden niet naleeft of indien één van de aangeduide herroepingsgronden van de WERP voorhanden is.⁷ Na de herroeping of het verval van

² Ontworpen artikel 98/27/1, § 1, WERP: veroordeelden met een straftotaal waarvan het uitvoerbaar gedeelte van de vrijheidsstraf respectievelijk zes maanden tot en met achttien maanden bedraagt, achttien maanden tot en met drie jaar en drie jaar tot en met tien jaar.

³ Ontworpen artikel 98/27/1, § 2, eerste en tweede lid, WERP: veroordeelden voor feiten van terrorisme, zedenfeiten of die tekenen tonen van gewelddadig extremisme, veroordeelden voor zware geweldsfeiten (feiten bedoeld in artikel 98/19, tweede lid) en veroordeelden voor drugsfeiten. Veroordeelden zonder recht op verblijf komen slechts in aanmerking indien repatriëring niet onmiddellijk mogelijk is.

⁴ Ontworpen artikel 98/27/1, § 3, WERP. Voor de veroordeelden met een straftotaal waarvan het uitvoerbaar gedeelte van de vrijheidsstraf zes maanden tot en met achttien maanden bedraagt, kan bij koninklijk besluit de datum worden verlengd telkens voor maximum één jaar tot uiterlijk 1 juni 2030.

⁵ Ontworpen artikel 98/27/2, § 1, eerste lid, WERP. Het ET van rechtswege kan niet worden toegekend aan veroordeelden van feiten gepleegd in een context van intrafamiliaal geweld indien het slachtoffer verblijft op de plaats waar het ET zal worden doorgebracht (ontworpen artikel 98/27/1, § 1, tweede lid, WERP).

⁶ Ontworpen artikel 98/27/2, § 5, eerste en tweede lid, WERP.

⁷ Ontworpen artikel 98/27/3.

het ET van rechtswege⁸ wordt, na twee maanden vanaf de opsluiting, het ET van rechtswege opnieuw toegekend^{9, 10}

3.3. De artikelen 15 tot 17 van het voorontwerp bevatten een regeling waarbij het onder bepaalde voorwaarden mogelijk is om een veroordeelde, die het voorwerp uitmaakt van een uitvoerbaar besluit of bevel in die zin, van het grondgebied te verwijderen van zodra hij een derde van zijn straf(fen) heeft ondergaan. De regeling is van toepassing tot 1 juni 2030. De Koning kan die datum vervroegen.¹¹

3.4. Het voorontwerp voorziet daarnaast in de uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 20/1 WERP dat de minister of zijn gemachtigde toelaat vanaf zes maanden voor strafeinde de invrijheidstelling te verlenen aan een veroordeelde zonder recht op verblijf die het voorwerp uitmaakt van een uitvoerbare verwijderingsmaatregel. Door de ontworpen wijziging wordt het mogelijk de invrijheidstelling te verlenen vanaf twaalf maanden voor strafeinde (artikel 2 van het voorontwerp).

3.5. De regeling van de vervroegde invrijheidstelling wegens overbevolking in artikel 98/28 WERP wordt gewijzigd, onder andere door de toepassing ervan voor de veroordeelden met een straftotaal in uitvoering van tien jaar of minder te beperken tot de veroordeelden met een straftotaal in uitvoering van drie jaar of minder (artikel 13 van het voorontwerp). Een overgangsbepaling zorgt ervoor dat de veroordeelden met een straftotaal van meer dan drie jaar op het ogenblik van de inwerkingtreding van de aan te nemen wet een vervroegde invrijheidstelling wegens overbevolking genieten, deze blijven behouden (artikel 23 van het voorontwerp). Voorts wordt deze noodmaatregel met een jaar verlengd tot 1 december 2027 (artikel 14 van het voorontwerp).

3.6. Het beoordelingskader voor de SUR in het kader van de in de noodprocedure te beoordelen tegenaanwijzing “direct waarneembaar risico voor de fysieke integriteit van derden” wordt verduidelijkt (artikel 3 van het voorontwerp) en de nodige aanpassingen ten gevolge daarvan worden gedaan (artikelen 4 en 5, 1°, van het voorontwerp). Ook wordt de termijn waarover het openbaar ministerie beschikt voor het verlenen van het advies over dat risico verlengd (artikel 5, 2°, van het voorontwerp).

⁸ Overeenkomstig het ontworpen artikel 98/27/2, § 2, eerste lid, WERP wordt, voor de veroordeelden met een straftotaal waarvan het uitvoerbaar gedeelte van de vrijheidsstraf drie jaar of minder bedraagt, voorafgaand aan de effectieve plaatsing onder ET, de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf van rechtswege geschorst. Overeenkomstig het ontworpen artikel 98/27/2, § 2, vijfde lid, WERP neemt de strafopschorting van rechtswege een einde op het ogenblik van de effectieve plaatsing onder ET. Het ontworpen artikel 98/27/2, § 2, zesde lid, *in fine*, WERP bepaalt dat de toekenning van het ET van rechtswege vervalt wanneer tijdens de opschorting de procureur des Konings of het OM de opsluiting van de veroordeelde beveelt indien deze de fysieke integriteit van derden ernstig in gevaar brengt of indien er een gevaar bestaat dat de veroordeelde zich aan de uitvoering van de straf zou onttrekken.

⁹ Tenzij de herroeping is gesteund op de een van de volgende vaststellingen: de veroordeelde voldoet niet langer aan de tijdsvoorwaarden of de veroordeelde vormt een ernstig gevaar voor de fysieke of psychische integriteit van derden of de veroordeelde heeft nieuwe strafbare feiten gepleegd of de slachtoffers lastiggevallen (ontworpen artikel 98/27/4, tweede lid, WERP).

¹⁰ Ontworpen artikel 98/27/4, eerste lid, WERP en ontworpen artikel 98/27/1, § 2, derde lid, WERP.

¹¹ Ontworpen artikelen 98/29/1 en 98/29/2 WERP.

3.7. De wet van 5 mei 2014 ‘betreffende de internering’ wordt aangepast waarbij de onmiddellijke opsluiting van een persoon die niet of niet meer is aangehouden, wordt uitgesloten in het geval te vrezen valt dat hij een ernstig en onmiddellijk gevaar voor zichzelf zou vormen (artikel 19 van het voorontwerp). In dezelfde uitsluiting wordt voorzien bij een hernieuwde opsluiting naar aanleiding van de herroeping van een toegekende modaliteit (artikel 20 van het voorontwerp). Ook wordt erin voorzien dat bij een herroeping van het ET of de invrijheidstelling op proef, respectievelijk bij een schorsing in afwachting van een herroeping, de plaatsing van de geïnterneerde in een inrichting onder het beheer van de penitentiaire administratie wordt beperkt tot de situaties van ernstig gevaar voor de fysieke of psychische integriteit van derden (artikelen 21, 1°, en 22, 1°, van het voorontwerp). Tot slot wordt de termijn voor het verlenen van een advies aan de kamer voor de bescherming van de maatschappij bepaald op maximum drie maanden in geval van een herroeping van de invrijheidstelling op proef of van een ET (artikel 21, 2°, van het voorontwerp).

VORMVEREISTEN

4. De inspecteur van Financiën heeft op 26 april 2026 een advies verleend over een tekst van het voorontwerp die afwijkt van de tekst die om advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene inleidende opmerking

5. De motivering van het verzoek om spoedbehandeling en de memorie van toelichting maken duidelijk dat het om advies voorgelegde voorontwerp beoogt meerdere noodmaatregelen te nemen om de aanhoudende overbevolking in de gevangenissen te verminderen.

6. Zoals onder meer blijkt uit verscheidene arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹² is de Belgische overheid ertoe gehouden, teneinde verdere schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) te vermijden, om een einde te maken aan detentieomstandigheden die een onmenselijke en vernederende behandeling van de gedetineerde inhouden.¹³ Deze met artikel 3 EVRM strijdige

¹² EHRM 25 november 2014, *Vasilescu*; EHRM 16 mei 2017, *Sylla en Nollomont*; EHRM 16 maart 2021, *Pîrjoleanu*.

¹³ Comité van Ministers van de Raad van Europa, beslissing CM/Del/Dec(2024)1514/H46-12, *Vasilescu*, aangenomen op 5 december 2024.

detentieomstandigheden worden in het bijzonder, maar niet uitsluitend¹⁴, veroorzaakt door de structurele en voortdurende overbevolking van de gevangenen.

7. Het voorontwerp van wet bevat zogenaamde noodmaatregelen, met een tijdelijk karakter. Uit de motivering van het verzoek om spoedbehandeling blijkt de wil van de regering om initiatieven te nemen voor maatregelen op korte en middellange termijn, naast de noodmaatregelen die in het voorliggende voorontwerp vervat zijn.

Deze werkwijze om met noodmaatregelen te remediëren aan wat de memorie van toelichting omschrijft als “een gevangeniswezen in diepe crisis” is niet nieuw. De memorie van toelichting verwijst in dit verband naar de noodmaatregelen die werden genomen bij de wet van 18 juli 2025 ‘houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenen en tot invoering van de principiële onmogelijkheid om het elektronisch toezicht uit te voeren op de plaats waar het slachtoffer verblijft’, maar er kan ook verwezen worden naar de “tijdelijke maatregel tot vermindering van de overbevolking in de gevangenen” in de artikelen 63 tot 66 van de wet van 30 juli 2022 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II’¹⁵.

De vraag rijst of het herhaaldelijk hanteren van tijdelijke noodmaatregelen waarmee bepaalde groepen van gedetineerden in vrijheid worden gesteld of onder voorwaarden (zoals het elektronisch toezicht) de gevangenis kunnen verlaten, bijdraagt tot het op duurzame wijze oplossen van het structurele probleem van de overbevolking in de gevangenen. In ieder geval moet vastgesteld worden dat het uitvaardigen van de tijdelijke noodmaatregelen, zoals in het voorontwerp, geen afbreuk doet aan de verplichting van de Belgische Staat om, in het licht van de artikelen 3 en 5¹⁶ EVRM, de overbevolking op de kortst mogelijke termijn en op structurele wijze te laten ophouden en daarvoor ook de nodige wetgevende regels tot stand te brengen.

8. De gekozen werkwijze kan *in casu* worden gebillijkt omwille van de acute, hoewel geenszins nieuwe of onvoorzienbare, noodtoestand. Ze heeft evenwel in ieder geval als nadeel dat een ondoorzichtige en onsamenhangende regeling tot stand komt, in het bijzonder wat betreft de vervanging van de gevangenisstraf door een nieuwe vorm van “elektronisch toezicht”. In dit verband kan worden verwezen naar hetgeen hierover verder *sub* 13 wordt opgemerkt.

¹⁴ Zo wijst het EHRM ook op de hygiëneproblemen in en de verouderde staat van de instellingen (zie bijvoorbeeld EHRM 25 november 2014, *Vasilescu*, §§ 73 en 127).

¹⁵ Krachtens artikel 66 van de wet van 30 juli 2022 gold de tijdelijke maatregel van vervroegde invrijheidstelling tot 31 augustus 2023. De maatregel hernam de (tijdelijke) regeling inzake vervroegde invrijheidstelling die werd ingevoerd in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus (zie artikel 15 van het koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 ‘houdende diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’ en de artikelen 109 tot 111 van de wet van 23 december 2021 ‘tot invoering van het parket voor de verkeersveiligheid en houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie en justitie’).

¹⁶ Zo kan eraan worden herinnerd dat artikel 5, lid 3, EVRM het recht waarborgt van eenieder die gearresteerd is of gevangen wordt gehouden om binnen een redelijke termijn te worden berecht of in vrijheid te worden gesteld hangende het proces.

Algemene opmerking: grondwettelijk kader

9. Overeenkomstig artikel 40, tweede lid, van de Grondwet (hierna: Gw.), is de uitvoerende macht bevoegd om uit te voeren wat de strafrechter heeft beslist, onder voorbehoud van de aan de strafuitvoeringsrechtbank toegekende bevoegdheid wanneer het erom gaat de aard of de duurtijd van de straf te wijzigen.¹⁷

Artikel 157, vierde lid, Gw. bepaalt dat er strafuitvoeringsrechtbanken zijn. De wet wijst de plaatsen aan voor die strafuitvoeringsrechtbanken en regelt hun organisatie, hun bevoegdheid, alsmede de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden. Door aan de wetgever de opdracht te geven de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken te regelen, verleent de grondwetgever een ruime bevoegdheid ter zake aan de wetgever. Hoewel artikel 157 Gw. veel ruimte laat voor de wetgever, mag het artikel niet worden ingevuld op een wijze die strijdt met de principiële keuze van de grondwetgever om de beslissingen over de wijze van strafuitvoering toe te vertrouwen aan een rechtbank en de keuze van de grondwetgever dat deze rechtbanken zich moeten uitspreken over maatregelen die de aard en duur van de opgelegde straf wijzigen.¹⁸

Artikel 157, vierde lid, Gw. belet niet dat de wetgever nog steeds zelf kan bepalen welke straffen moeten worden opgelegd, hoe die straffen *in abstracto* moeten worden uitgevoerd en eventueel in welke andere straffen of maatregelen deze straffen moeten worden omgezet. De van rechtswege omzetting van een straf in een andere vorm van bestraffing, veronderstelt daarbij geen beslissing over de individuele strafuitvoering.

In zulk geval moet er wel vanuit worden gegaan dat de wetgever de eigenlijke omschrijving van de straffen regelt en daarbij gebonden is aan artikel 14 Gw., gelezen in samenhang met artikel 7 EVRM en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR). Artikel 14 Gw. vestigt in de eerste plaats een formeel wettigheidsbeginsel.¹⁹ Uit artikel 14 Gw., al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 EVRM en artikel 15, lid 1, IVBPR, volgt ook een materieel wettigheidsbeginsel. Dit wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat uit van de idee 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 en, in voorkomend geval, de op te lopen straf kan kennen.

10. In het licht van hetgeen *sub* 9 in herinnering is gebracht, kan ten aanzien van de ontworpen regeling van de ‘noodprocedure toekenning elektronisch toezicht van rechtswege’ het

¹⁷ Zie GwH 19 juli 2007, nr. 105/2007, B.7.3.

¹⁸ Adv.RvS 71.320/1-2-3-4 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 juli 2022 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2774/1, en adv.RvS 77.649/16 van 24 april 2025 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juli 2025 ‘houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen en tot invoering van de principiële onmogelijkheid om het elektronisch toezicht uit te voeren op de plaats waar het slachtoffer verblijft’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 927/1.

¹⁹ Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om de wet aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgesteld en toegepast, waarborgt artikel 14 Gw. aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en dat geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering (bijvoorbeeld GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016).

volgende worden opgemerkt wat betreft de verenigbaarheid met artikel 157 Gw. (randnummer 11), wat betreft de verenigbaarheid met het formeel legaliteitsbeginsel (randnummer 12) en wat betreft de verenigbaarheid met het materieel legaliteitsbeginsel en het beginsel van de rechtszekerheid (randnummer 13).

11.1. Krachtens het ontworpen artikel 98/27/2 WERP wordt het elektronisch toezicht toegekend van zodra de directeur vaststelt dat aan de voorwaarden ervoor voldaan is. De toekenning veronderstelt dus geen beslissingsvrijheid of beoordelingsbevoegdheid in hoofde van de directeur. Zoals gezegd belet artikel 157, vierde lid, Gw. niet dat de wetgever zelf een vorm van strafuitvoering omzet in een andere vorm van strafuitvoering.

11.2.1. Zonder dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, hierover binnen het spoedeisende en dus beperkte onderzoek, uitsluitsel kan geven, is het niet uitgesloten dat uit artikel 157, vierde lid, Gw. moet worden afgeleid dat de SUR(B) bevoegd moet zijn om te oordelen of de van rechtswege toekenning voldeed aan de wettelijke voorwaarden, om toe te zien op de naleving van de aan het elektronisch toezicht verbonden voorwaarden en om over de eventuele herroeping ervan te beslissen.

11.2.2. Uit het ontworpen artikel 98/27/2, § 5, WERP volgt dat de SUR(B) na kennisgeving door de directeur geadieerd wordt en ten vroegste een maand en ten laatste drie maanden na de plaatsing onder elektronisch toezicht kan beslissen tot herroeping van het elektronisch toezicht of van het daarmee verbonden penitentiair verlot. Ingeval wordt vastgesteld dat de veroordeelde de algemene voorwaarde bedoeld in paragraaf 3, 1°, 2° of 3°, ²⁰ van artikel 98/27/2 niet heeft nageleefd of dat één van de herroepingsgronden bedoeld in artikel 64, 2°, 4°, 6° of 7°, ²¹ voorhanden is.

²⁰ Het ontworpen artikel 98/27/2, § 3, WERP luidt als volgt:

“De veroordeelde is tijdens de uitvoering van het elektronisch toezicht onderworpen aan de volgende algemene voorwaarden:

1° geen strafbare feiten plegen;

2° de slachtoffers niet lastigvallen;

3° een verblijfplaats in België blijven houden en die pas veranderen na toestemming van de dienst van de gemeenschappen bevoegd voor het elektronisch toezicht;

4° gevolg geven aan de oproepingen van de dienst van de gemeenschappen bevoegd voor het elektronisch toezicht en van het openbaar ministerie;

5° het door de dienst van de gemeenschappen bevoegd voor het elektronisch toezicht vastgestelde uitvoeringsplan naleven.”

²¹ Artikel 64 WERP luidt als volgt:

“Het openbaar ministerie kan, met het oog op de herroeping van de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten, de zaak bij de strafuitvoeringsrechter of, in voorkomend geval, bij de strafuitvoeringsrechtbank aanhangig maken in de volgende gevallen:

1° wanneer bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing wordt vastgesteld dat de veroordeelde tijdens de proeftermijn een misdrijf heeft gepleegd;

2° wanneer de veroordeelde een ernstig gevaar vormt voor de fysieke of psychische integriteit van derden;

3° wanneer de opgelegde bijzondere voorwaarden niet worden nageleefd;

4° wanneer de veroordeelde geen gevolg geeft aan de oproepingen van de strafuitvoeringsrechter of de strafuitvoeringsrechtbank, van het openbaar ministerie of, in voorkomend geval, van de bevoegde dienst van de Gemeenschappen.

5° wanneer de veroordeelde zijn adreswijziging niet doorgeeft aan het openbaar ministerie en, in voorkomend geval, de bevoegde dienst van de Gemeenschappen die met de begeleiding is belast.

6° wanneer de veroordeelde het programma van de concrete invulling of de concrete invulling van de beperkte detentie of het elektronisch toezicht, met inbegrip van de naleving van het uurrooster, zoals bepaald overeenkomstig artikel 42, tweede lid, niet naleeft.

Daarnaast beschikt het openbaar ministerie, krachtens het ontworpen artikel 98/27/3 WERP, over de mogelijkheid om bij de SUR(B) de herroeping van het van rechtswege toegekende elektronisch toezicht te vorderen, wanneer de veroordeelde de algemene voorwaarden van het ontworpen artikel 98/27/2, § 3, 1°, 2° en 3°, niet naleeft alsook in de in artikel 64, 2°, 4°, 6° en 7°, WERP bedoelde gevallen.

Aldus wordt de ontworpen 'noodprocedure toekenning elektronisch toezicht van rechtswege' niet onttrokken aan de bevoegdheid van de SUR(B), en rijst er als zodanig geen probleem in het licht van artikel 157 Gw.

11.2.3. De bevoegdheid van de SUR(B) wordt evenwel beperkt. De SUR(B) kan immers enkel nagaan of de toekenning van het elektronisch toezicht van rechtswege al dan niet moet worden herroepen indien bepaalde algemene voorwaarden niet zijn nageleefd of één van de herroepingsgronden bedoeld in artikel 64, 2°, 4°, 6° of 7°, WERP voorhanden is. De SUR(B) is bijgevolg niet bevoegd om na te gaan of de toekenningsvoorwaarden (zoals het beschikken over een verblijfplaats en het akkoord van de meerderjarige huisgenoten) en de tijdsvoorwaarden al dan niet vervuld zijn.

Het uitdrukkelijk uitsluiten van deze controlebevoegdheid op de toekenning van het elektronisch toezicht lijkt moeilijk in overeenstemming te brengen met de keuze van de grondwetgever dat de strafuitvoeringsrechtbanken zich moeten uitspreken over maatregelen die de aard en duur van de opgelegde straf wijzigen.

11.2.4. Er moet ook over gewaakt worden dat de controle die de strafuitvoeringsrechtbanken kunnen uitoefenen werkzaam en reëel is.

In dit verband rijst de vraag of de SUR(B) al na één maand kan beoordelen of de voorwaarde van artikel 64, 6°, WERP²² niet is geschonden en of zij daarvoor over voldoende informatie beschikt. De tijdspanne tussen één en drie maanden om het dossier te laten beoordelen, lijkt zeer kort. Binnen die tijdspanne kan er door de bevoegde diensten van de gemeenschappen immers slechts een zeer beperkte hoeveelheid informatie worden verzameld en bezorgd.

12.1. In het ontworpen artikel 98/27/1, § 2, vierde lid, WERP worden aan de Koning twee machtigingen verleend, die beide betrekking hebben op de veroordeelden tot vrijheidsstraffen met een uitvoerbaar gedeelte van zes tot achttien maanden. Ten eerste wordt hij gemachtigd om de datum van inwerkingtreding en buitenwerkingtreding te bepalen van de uitsluiting van veroordeelden voor zware geweldsfeiten en veroordeelden voor drugsfeiten. Ten tweede wordt hij gemachtigd om het toepassingsgebied van de uitsluiting van veroordeelden voor drugsfeiten in te

^{7°} wanneer de veroordeelde zich niet meer in de tijdsvoorwaarden voor de toegekende strafuitvoeringsmodaliteit bevindt;

^{8°} wanneer de veroordeelde na de toekenning van een voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied nalaat of weigert om het grondgebied effectief te verlaten, niet meewerkt aan zijn verwijdering, niet meewerkt aan zijn identificatie met het oog op het bekomen van een reisdocument of terugkeert zonder de in artikel 55, 4°, vereiste toestemming van de strafuitvoeringsrechtbank."

²² Namelijk dat de veroordeelde het programma van de concrete invulling of de concrete invulling van de beperkte detentie of het elektronisch toezicht, met inbegrip van de naleving van het uurrooster, moet naleven.

perken, op basis van een evaluatie van de situatie inzake overbevolking en de beschikbare capaciteit.

In de memorie van toelichting wordt over de ontworpen bepaling het volgende gesteld:

“De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, ten aanzien van de veroordeelden met een straftotaal t.e.m. 18 maanden enerzijds (desnoods herhaaldelijk) beslissen over het ogenblik van de (gefaseerde) inwerkingtreding en de buitenwerkingtreding van deze uitsluitingen, en anderzijds het toepassingsgebied van de uitsluiting voor drugsfeiten inperken, en dit in overleg met de deelstaten en op basis van een evaluatie van de situatie inzake overbevolking en de beschikbare capaciteit, waarmee niet alleen de detentiecapaciteit, maar ook de capaciteit van de gemeenschappen wordt bedoeld.”

In dit verband verschaft de gemachtigde ook de volgende toelichting:

“De machtiging aan de Koning moet toelaten om ten aanzien van veroordeelden met een straftotaal tot en met 18 maanden te kunnen beslissen over de al dan niet uitsluiting van de toekenning ET van rechtswege van de in § 2, eerste lid, 2° en 3° bedoelde groep van veroordeelden in functie van de ernst van de overbevolking en de beschikbare capaciteit binnen het gevangeniswezen en de deelstaten. Het moet het mogelijk maken om deze groepen van veroordeelden wel en niet uit te sluiten door een KB van inwerkingtreding of een KB van buitenwerkingtreding te nemen. Aan deze beslissing zal telkens een evaluatie van de impact van de maatregelen op de overbevolking voorafgaan. Deze oefening kan herhaald worden zolang de noodmaatregel van toepassing is.

Het moet het ook mogelijk maken om mbt de categorie onder 3° ook een onderscheid te maken tussen veroordeelden voor alle inbreuken op de drugswet of voor bepaalde drugfeiten. Er kan daarbij gedacht worden aan de verzwaarde drugsfeiten zoals de feiten bedoeld in de artikelen 2bis, §§ 3 en 4 en 2quater, 5° en 6° van de drugswet van 24 februari 1921.

Voor veroordeelden met straftotaal van meer dan 18 maanden (veroordeelden bedoeld in § 1, 2° en 3°) gelden strengere regels dan voor veroordeelde met straftotaal van 18 maanden of minder. Naarmate het straftotaal hoger is, komen minder veroordeelden in aanmerking voor de van rechtswege toekenning ET. Dit past in het kader van de doelstellingen in het regeerakkoord. Veroordeelden met straftotaal van meer dan 18 maanden die veroordeeld zijn voor gewelds- of drugsdelicten kunnen enkel een ET toegekend krijgen via de noodprocedure SUR, waar er op niveau van de toekenning een beoordeling is van de tegenaanwijzing met de mogelijkheid tot het opleggen van bijzondere voorwaarden.”

12.2. Deze machtigingen staan op gespannen voet met het formele legaliteitsbeginsel, zoals dat *sub* 9 in herinnering is gebracht. Op zijn minst moeten door de wetgever de criteria worden aangegeven aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer de bedoelde regeling in werking respectievelijk buiten werking moet treden. Overigens betreffen de machtigingen eigenlijk niet de inwerkingtreding van de bewuste bepalingen, maar de afbakening van hun toepassingsgebied. Dat moet worden gecorrigeerd, en de wetgever moet op zijn minst de voorwaarden of criteria aangeven aan de hand waarvan de Koning dat toepassingsgebied kan inperken dan wel uitbreiden.

13.1.1. Zoals de memorie van toelichting stelt, komt de ontworpen 'noodprocedure toekenning elektronisch toezicht van rechtswege' boven op de bestaande noodprocedures. Daarbij rijst de vraag hoe de verschillende procedures van elektronisch toezicht zich tot elkaar verhouden.

De gemachtigde geeft in dit verband de volgende toelichting:

“Er zullen drie vormen van ET zijn:

1) Het ET toegekend overeenkomstig de reguliere bepalingen van de WERP. Dit wordt toegekend aan de veroordeelden voor wie overeenkomstig artikel 32 een gespecialiseerd advies vereist is. Hetzelfde geldt voor veroordeelden die door de hoogte van hun straftotaal niet in aanmerking komen voor ET in de categorie 2. Voor deze veroordeelden zijn de reguliere bepalingen van de WERP immers niet buiten toepassing gesteld. Dit is een permanente situatie. Hetzelfde geldt voor veroordeelden die door de hoogte van hun straftotaal niet in aanmerking komen voor ET in de categorie 2.

2) ET toegekend overeenkomstig artikel 98/8 e.v. van de noodprocedure strafuitvoeringsrechter. Dit is van toepassing op veroordeelden met straftotaal van drie jaar of minder, maar meer dan zes maanden voor wie de reguliere bepalingen van de WERP buiten toepassing zijn gesteld.

Dit is een tijdelijke noodmaatregel die geldt tot 1 juni 2030, maar die vervroegd kan worden stopgezet bij KB.

ET wordt toegekend door de SUR, na onderzoek van 1 contra-indicatie (concreet waarneembaar risico voor de fysieke integriteit van derden), met na te leven algemene voorwaarden en mogelijkheid van het opleggen van individuele, bijzondere voorwaarden.

Het onderscheid met ET toegekend in punt 1) ligt in het feit dat het een snellere en efficiëntere procedure toekenningsprocedure is (volledig schriftelijk, beperkte tegenaanwijzing die onderzocht dient te worden, beknopte verslaggeving).

3) Door middel van dit voorontwerp wordt een derde vorm van ET ingevoerd, meer bepaald het ET dat van rechtswege wordt toegekend. Dit is opnieuw een tijdelijke noodmaatregel die zal gelden tot 31 december 2028, en voor veroordeelden met straftotaal t.e.m. 18 maanden verlengd kan worden tot 1 juni 2030.

Volgende veroordeelden komen ervoor in aanmerking:

- Veroordeelden met straftotaal van meer dan zes maanden, maar 18 maanden of minder;
- Veroordeelden met straftotaal van meer dan 18 maanden, maar 10 jaar of minder wanneer ze zich op 18 maanden voor strafeinde bevinden en voor zover ze in de tijdsvoorwaarden zijn voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

Een aantal groepen van veroordeelden zijn uitgesloten:

- Veroordeelden voor wie overeenkomstig artikel 32 een gespecialiseerd advies vereist is (zeden en terro);
- Veroordeelden voor geweldsdelicten;
- Veroordeelden voor drugsfeiten.

De veroordeelden die niet uitgesloten zijn krijgen automatisch ET (van rechtswege) op voorwaarde dat ze een verblijfplaats en het akkoord van de meerderjarige huisgenoten hebben. Er zijn enkel algemene voorwaarden van toepassing.

De SUR of SURB doen wel een controle op deze automatische toekenning ET, aangezien elke dossier hen ter beoordeling wordt voorgelegd.”

Gevraagd of het mogelijk is dat de verschillende procedures samenlopen en met elkaar in conflict komen, verklaart de gemachtigde:

“De veroordeelden voor wie een gespecialiseerd advies vereist is, vallen steeds onder de reguliere bepalingen van de WERP.

Voor de andere veroordeelden met straftotaal tot en met drie jaar is de ‘noodprocedure SUR’ en de ‘noodprocedure toekenning ET van rechtswege’ van toepassing.

Wanneer beide procedures mogelijk zijn omdat aan alle voorwaarden voldaan is, zal steeds de ‘noodprocedure toekenning ET van rechtswege’ primeren aangezien dit een van rechtswege toekenning is waarbij enkel twee feitelijkeheden nagegaan worden (adres en akkoord huisgenoten) en dan de toekenning een feit is. Indien niet aan de voorwaarden voor de toekenning van rechtswege voldaan is of als deze herroepen wordt en omwille van het eenmalig karakter niet opnieuw kan worden toegekend, vallen deze veroordeelden terug op de ‘noodprocedure SUR’.”

13.1.2. De verschillende regelingen voor elektronisch toezicht leiden tot een zeer complexe regelgeving die aanleiding kan geven tot onzekerheid over welke regeling van toepassing is. Uit het voormelde antwoord blijkt dit zeker het geval te zijn bij de toepassing van de ‘noodprocedure SUR’ en de ‘noodprocedure toekenning ET van rechtswege’. Die complexiteit knelt des te meer voor veroordeelde personen, die wellicht vaak enkel met de nodige bijstand voldoende inzicht in hun rechtssituatie zullen kunnen behouden.

In het licht van de rechtszekerheid en de vereisten van materiële legaliteit, moet in ieder geval de geciteerde verklaring van de gemachtigde over het primeren van de ‘noodprocedure toekenning elektronisch toezicht van rechtswege’ en het terugvallen op de ‘noodprocedure SUR’ herwerkt worden tot een bepaling die opgenomen wordt in de WERP. Daarover wordt het best ook in de memorie van toelichting uitleg verschaft.

13.2. Daarnaast is het mogelijk dat een veroordeelde reeds voor een andere strafuitvoeringsmodaliteit heeft gekozen en dat daarvoor de procedure heeft aangevat.

Aan de gemachtigde is gevraagd of in dat geval aan die veroordeelde een elektronisch toezicht van rechtswege kan worden toegekend, en indien dit het geval is, wat dan het gevolg is voor de aangevatte procedure.

De gemachtigde antwoordt:

“Ja, ook als een procedure VI lopende is of de veroordeelde een beperkte detentie of een elektronisch toezicht heeft gevraagd, wordt het ET van rechtswege toegekend. Uit de van rechtswege toekenning ET volgt dat een einde wordt gemaakt aan de lopende procedure voor ET (aangezien het eenzelfde maatregel is) of [beperkte detentie] (aangezien het in vorm van ‘vrijheid’ een meer beperkte modaliteit is), maar niet aan die voor een voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze procedure loopt onverminderd verder en de SUR/SURB kunnen een voorwaardelijke invrijheidstelling toekennen aan een veroordeelde met een toekenning ET van rechtswege.

Omgekeerd kan het ET van rechtswege ook toegekend worden aan een veroordeelde die reeds in beperkte detentie is gelet op de bepaling van artikel 98/27/2, § 1, in ontwerp (de veroordeelde die zijn vrijheidsstraf geheel of gedeeltelijk in de gevangenis ondergaat). Dit slaat immers op veroordeelden in de gevangenis of in beperkte detentie. Veroordeelden in ET of in VI vallen niet onder de definitie; op hen is de van rechtswege toekenning ET om evidente redenen niet van toepassing.”

In dit verband kan ook worden gewezen op het ontworpen artikel 98/27/2, § 1, eerste lid, WERP waarin wordt bepaald dat aan de veroordeelde die zijn vrijheidsstraf geheel of gedeeltelijk ondergaat of “van wie de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf is opgeschort overeenkomstig artikel 98/17” van rechtswege elektronisch toezicht wordt toegekend van zodra de directeur vaststelt dat de veroordeelde over een verblijfplaats beschikt en de meerderjarige huisgenoten op dat adres zich akkoord verklaren.

Om toelichting gevraagd hoe de beide procedures zich tot elkaar verhouden, verklaart de gemachtigde:

“[D]e veroordeelde voor wie de directeur een positief advies VI of ET heeft geformuleerd en die overeenkomstig artikel 98/17 in strafopschorting is in afwachting van een vonnis van de SUR over de toekenning van deze modaliteit, krijgt inderdaad een ET van rechtswege als aan alle voorwaarden is voldaan (niet behorende tot uitgesloten categorie, adres en akkoord huisgenoten). Zoals eerder vermeld, volgt uit de toekenning van ET van rechtswege dat het verzoek ET komt te vervallen aangezien eenzelfde modaliteit reeds toegekend is, dit is een automatisch gevolg van de toekenning van rechtswege. Over de VI kan de SUR nog steeds beslissen.”

Ook hier is het nodig om over dit alles meer duidelijkheid te scheppen aan de hand van uitdrukkelijke bepalingen in de WERP.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 18

14. Artikel 18 van het voorontwerp wijzigt het opschrift van titel XII *quinquies* WERP, ingevoegd bij artikel 96 van de wet van 30 maart 2026 ‘betreffende de regeling van een tijdelijk wettelijk kader inzake de uitvoering van de straf onder elektronisch toezicht, de probatiestraf, de werkstraf, de opschorting en de probatieopschorting, het uitstel en het probatie-uitstel, de bijkomende straf bedoeld in artikel 50 van het Strafwetboek en bepaalde straffen opgelegd aan rechtspersonen en tot wijziging van het Wetboek van strafvordering, 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 de wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek I van het Strafwetboek, met het oog op de inwerkingtreding van het nieuw Strafwetboek’.

Overeenkomstig artikel 110 van de wet van 30 maart 2026 treedt deze wet in werking op de dag waarop de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek I van het Strafwetboek’ en de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek II van het Strafwetboek’ in werking treden, zijnde 1 september 2026.

Waar artikel 24 van het voorontwerp bepaalt dat de ontworpen wet in werking treedt de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, moet ermee rekening worden gehouden dat artikel 18 van het voorontwerp niet vóór 1 september 2026 in werking kan treden.

*

1. Suivant 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 spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la lettre accompagnant la demande d'avis motive l'urgence en ces termes :

« De spoedeisendheid wordt als volgt gemotiveerd: vandaag tonen de cijfers, ondanks de positieve effecten van de noodwet van 18 juli 2025, een gevangeniswezen in diepe crisis. In bijna alle gevangenissen lagen in totaal op 19 mei 2026 736 gedetineerden op een matras op de grond. Dit is vanuit menselijk, operationeel en juridisch oogpunt onaanvaardbaar. Het is de verantwoordelijkheid van de regering om deze omstandigheden zo snel als mogelijk te beëindigen, zonder hierbij afbreuk te doen aan de veiligheid van onze samenleving en zonder het principe van een correcte bestraffing te ondermijnen. Dit niet enkel omwille van de leefomstandigheden voor de gedetineerden, maar ook omwille van de werkomstandigheden voor het penitentiair personeel en de veiligheid. Op 20 maart bereikte de regering daarom een akkoord over een geïntegreerd vervolgplan dat alle oorzaken die aanleiding geven tot deze structurele overbevolking aanpakt. De eerste opdracht bestaat erin om de onmenselijke detentieomstandigheden te stoppen. Dat betekent dat het fenomeen van de grondslapers zo snel als mogelijk significant en duurzaam moet worden teruggedrongen. Dit vervolgplan zet in op zowel noodmaatregelen om op heel korte termijn de grondslapers terug te dringen, als ook op maatregelen op korte en middellange termijn. Voorliggend voorontwerp van wet beoogt uitvoering te geven aan de noodmaatregelen. Bedoeling is om personen die geen concreet en actueel gevaar vormen de mogelijkheid te bieden om onder bepaalde voorwaarden de gevangenis vroeger te verlaten. Daardoor kunnen de beschikbare plaatsen voorbehouden blijven voor de hoog-risicoprofielen die wél een concreet en actueel gevaar betekenen voor de veiligheid ».

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 dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

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

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

3.2. La mesure principale concerne une nouvelle 'procédure d'urgence pour l'octroi de la surveillance électronique de plein droit' provisoire (ci-après : SE de plein droit) qui est insérée par les articles 6 à 12 de l'avant-projet 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' (ci-après : LSJE).

La SE de plein droit est octroyée à trois catégories de condamnés ², sous certaines conditions et sous réserve de certaines exceptions ³, et s'appliquera en principe jusqu'au 31 décembre 2028 ⁴.

La SE de plein droit, qui comporte aussi l'octroi de plein droit du congé pénitentiaire, est accordée par le directeur dès que celui-ci constate que le condamné, qui relève du champ d'application et qui purge sa peine en tout ou en partie en prison, dispose d'un lieu de résidence et que les cohabitants majeurs à cette adresse donnent leur accord ⁵.

Le juge de l'application des peines (ci-après : JAP) ou le tribunal de l'application des peines (ci-après : TAP), selon le cas, ne peut décider de la révocation de la SE de plein droit ou du congé pénitentiaire qu'*a posteriori* et uniquement si le condamné ne respecte pas certaines conditions générales ou si l'un des motifs de révocation désignés par la LSJE est présent. En l'absence d'un jugement dans un délai déterminé, la SE de plein droit, y compris le congé pénitentiaire, se poursuit ⁶. La révocation de la SE de plein droit par le JAP ou le TAP reste en outre également possible lorsque le ministère public estime que le condamné ne respecte pas ces conditions générales ou si l'un des motifs de révocation désignés par la LSJE est présent ⁷. À la

² Article 98/27/1, § 1^{er}, en projet, de la LSJE : personnes condamnées à une peine totale dont la partie exécutoire de la peine privative de liberté est comprise respectivement entre six mois et dix-huit mois, entre dix-huit mois et trois ans et entre trois ans et dix ans.

³ Article 98/27/1, § 2, alinéas 1^{er} et 2, en projet, de la LSJE : personnes condamnées pour des faits de terrorisme, des faits de mœurs ou qui présentent des signes d'extrémisme violent, personnes condamnées pour des faits de violence graves (faits visés à l'article 98/19, alinéa 2) et personnes condamnées pour des faits liés à la drogue. Les condamnés sans droit de séjour n'entrent en ligne de compte que si le rapatriement n'est pas immédiatement possible.

⁴ Article 98/27/1, § 3, en projet, de la LSJE. Pour les personnes condamnées à une peine totale dont la partie exécutoire de la peine privative de liberté est comprise entre six mois et dix-huit mois, la date peut être prolongée par arrêté royal chaque fois d'un an au maximum, jusqu'au 1^{er} juin 2030 au plus tard.

⁵ Article 98/27/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la LSJE. La SE de plein droit ne peut pas être octroyée à des personnes condamnées pour des faits commis dans un contexte de violences intrafamiliales si la victime réside à l'endroit où la SE se déroulera (article 98/27/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la LSJE).

⁶ Article 98/27/2, § 5, alinéas 1^{er} et 2, en projet, de la LSJE.

⁷ Article 98/27/3, en projet.

suite de la révocation ou de la caducité de la SE de plein droit ⁸, la SE de plein droit est de nouveau octroyée après deux mois à compter de l'incarcération ⁹⁻¹⁰.

3.3. Les articles 15 à 17 de l'avant-projet contiennent un régime selon lequel il est possible, sous certaines conditions, d'éloigner du territoire un condamné faisant l'objet d'un arrêté ou d'un ordre exécutoire dans ce sens, dès qu'il a purgé un tiers de sa/ses peine(s). Le régime s'applique jusqu'au 1^{er} juin 2030. Le Roi peut anticiper cette date ¹¹.

3.4. L'avant-projet prévoit par ailleurs d'étendre le champ d'application de l'article 20/1 de la LSJE qui permet au ministre ou à son délégué d'accorder la libération, à partir de six mois avant la fin de la peine, à un condamné sans droit de séjour faisant l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire. La modification en projet permet d'accorder la libération à partir de douze mois avant la fin de la peine (article 2 de l'avant-projet).

3.5. Le régime de libération anticipée pour cause de surpopulation prévu à l'article 98/28 de la LSJE est modifié, entre autres en ce que son application aux condamnés avec un total des peines en cours d'exécution de dix ans ou moins est limitée aux condamnés avec un total des peines en cours d'exécution de trois ans ou moins (article 13 de l'avant-projet). Une disposition transitoire veille à ce que les condamnés avec un total des peines supérieur à trois ans au moment de l'entrée en vigueur de la loi à adopter qui bénéficient d'une libération anticipée pour cause de surpopulation continuent d'en bénéficier (article 23 de l'avant-projet). En outre, cette mesure d'urgence est prolongée d'un an jusqu'au 1^{er} décembre 2027 (article 14 de l'avant-projet).

3.6. Le cadre d'appréciation du JAP pour la contre-indication de « risque directement observable pour l'intégrité physique des tiers » à évaluer dans le cadre de la procédure d'urgence est précisé (article 3 de l'avant-projet) et les adaptations nécessaires qui en découlent sont apportées (articles 4 et 5, 1^o, de l'avant-projet). Le délai dont dispose le ministère public pour rendre son avis sur ce risque est également prolongé (article 5, 2^o, de l'avant-projet).

3.7. La loi du 5 mai 2014 'relative à l'internement' est adaptée, en ce que l'incarcération immédiate d'une personne qui n'est pas ou plus détenue est exclue dans le cas où il est à craindre qu'elle représente un danger sérieux et immédiat pour elle-même (article 19 de l'avant-projet). Il est prévu la même exclusion pour une incarcération renouvelée à la suite de la révocation d'une modalité accordée (article 20 de l'avant-projet). Il est également prévu que respectivement dans le cas d'une révocation de la SE ou de la libération à l'essai ou dans le cas d'une suspension dans

⁸ Conformément à l'article 98/27/2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la LSJE, pour les condamnés avec un total des peines dont la partie exécutoire de la peine privative de liberté est de trois ans ou moins, avant le placement effectif sous SE, l'exécution de la peine privative de liberté est suspendue de plein droit. Aux termes de l'article 98/27/2, § 2, alinéa 5, en projet, de la LSJE, la suspension de peine prend fin de plein droit au moment du placement effectif sous SE. L'article 98/27/2, § 2, alinéa 6, *in fine*, en projet, de la LSJE dispose que l'octroi de la SE de plein droit devient caduc lorsque, durant la suspension, le procureur du Roi ou le MP ordonne l'incarcération du condamné si celui-ci met gravement en péril l'intégrité physique de tiers ou s'il existe un risque que le condamné se soustraie à l'exécution de sa peine.

⁹ À moins que la révocation se base sur l'un des constats suivants : le condamné ne remplit plus les conditions de temps ou le condamné représente un danger grave pour l'intégrité physique ou psychique de tiers ou le condamné a commis de nouvelles infractions ou a importuné les victimes (article 98/27/4, alinéa 2, en projet, de la LSJE).

¹⁰ Article 98/27/4, alinéa 1^{er}, en projet, de la LSJE et article 98/27/1, § 2, alinéa 3, en projet, de la LSJE.

¹¹ Articles 98/29/1 et 98/29/2, en projet, de la LSJE.

l'attente d'une révocation, le placement de la personne internée dans un établissement géré par l'administration pénitentiaire est limité aux situations de danger sérieux pour l'intégrité physique ou psychique de tiers (articles 21, 1°, et 22, 1°, de l'avant-projet). Enfin, le délai prévu pour rendre un avis à la chambre de protection sociale est fixé à maximum trois mois dans le cas d'une révocation de la libération à l'essai ou d'une SE (article 21, 2°, de l'avant-projet).

FORMALITÉS

4. L'inspecteur des Finances a donné le 26 avril 2026 un avis sur un texte de l'avant-projet qui s'écarte du texte soumis pour avis à la section de législation.

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

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire générale

5. La motivation de l'urgence et l'exposé des motifs indiquent clairement que l'avant-projet entend prendre plusieurs mesures d'urgence afin de réduire la surpopulation carcérale persistante.

6. Ainsi qu'il ressort entre autres de plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ¹², l'autorité belge est tenue, afin d'éviter toute nouvelle violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH), de mettre fin aux conditions de détention qui impliquent un traitement inhumain et dégradant pour le détenu ¹³. Ces conditions de détention, contraires à l'article 3 de la CEDH, sont plus particulièrement, mais pas exclusivement ¹⁴, causées par la surpopulation structurelle et persistante dans les prisons.

7. L'avant-projet de loi contient des mesures dites d'urgence, présentant un caractère temporaire. Il ressort de la motivation de l'urgence que le gouvernement a la volonté de prendre des initiatives en vue de mesures à court et à moyen terme, en plus des mesures d'urgence inscrites dans l'avant-projet présentement à l'examen.

¹² Cour eur. D.H., 25 novembre 2014, *Vasilescu* ; Cour eur. D.H., 16 mai 2017, *Sylla et Nollomont* ; Cour eur. D.H., 16 mars 2021, *Pirjoleanu*.

¹³ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, décision CM/Del/Dec(2024)1514/H46-12, *Vasilescu*, adoptée le 5 décembre 2024.

¹⁴ Ainsi, la Cour eur. D.H. relève aussi les problèmes d'hygiène dans les établissements et la vétusté de ceux-ci (voir, par exemple, Cour eur. D.H., 25 novembre 2014, *Vasilescu*, §§ 73 et 127).

Cette manière de procéder qui consiste à remédier à ce que l'exposé des motifs définit comme « un système pénitentiaire en profonde crise » en prenant des mesures d'urgence n'est pas neuve. L'exposé des motifs renvoie à cet égard aux mesures d'urgence prises par la loi du 18 juillet 2025 'portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance électronique au lieu où la victime réside', mais l'on peut aussi faire référence à la « mesure temporaire afin de réduire la surpopulation dans les prisons » prévue aux articles 63 à 66 de la loi du 30 juillet 2022 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II' ¹⁵.

La question se pose de savoir si le recours répété à des mesures d'urgence temporaires, qui permettent à certains groupes de détenus d'être mis en liberté ou de quitter la prison sous certaines conditions (telles que la surveillance électronique), contribue à résoudre de manière durable le problème structurel de la surpopulation carcérale. En tout état de cause, force est de constater que l'adoption de mesures d'urgence temporaires, telles que celles prévues dans l'avant-projet, ne porte pas atteinte à l'obligation qui incombe à l'État belge, au regard des articles 3 et 5 ¹⁶ de la CEDH, de mettre fin à la surpopulation dans un délai aussi bref que possible et de manière structurelle, et également d'élaborer à cette fin les règles législatives nécessaires.

8. Le procédé choisi peut se justifier en l'espèce en raison de la situation d'urgence critique, bien que celle-ci ne soit nullement nouvelle ou imprévisible. Toutefois, il présente en tout état de cause l'inconvénient de donner lieu à une réglementation opaque et incohérente, en particulier en ce qui concerne le remplacement de la peine d'emprisonnement par une nouvelle forme de « surveillance électronique ». À cet égard, on peut se reporter aux observations formulées à ce sujet au point 13.

Observation générale : cadre constitutionnel

9. Conformément à l'article 40, alinéa 2, de la Constitution, le pouvoir exécutif est compétent pour procéder à l'exécution de ce que le juge pénal a décidé, sous réserve de la compétence attribuée au tribunal de l'application des peines lorsqu'il s'agit de modifier la nature ou la durée de la peine ¹⁷.

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

¹⁵ En vertu de l'article 66 de la loi du 30 juillet 2022, la mesure temporaire de libération anticipée s'appliquait jusqu'au 31 août 2023. La mesure reproduisait le régime (temporaire) relatif à la libération anticipée instauré dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus (voir l'article 15 de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 'portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19' et les articles 109 à 111 de la loi du 23 décembre 2021 'introduisant le parquet de la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et de justice').

¹⁶ Ainsi, il peut être rappelé que l'article 5, paragraphe 3, de la CEDH garantit le droit de toute personne arrêtée ou détenue d'être jugée dans un délai raisonnable ou libérée pendant la procédure.

¹⁷ Voir C.C., 19 juillet 2007, n° 105/2007, B.7.3.

des tribunaux de l'application des peines, le constituant lui confère un large pouvoir en la matière. Bien que l'article 157 de la Constitution laisse une grande latitude au législateur, une portée ne peut être donnée à cet article d'une manière telle qu'il serait contraire au choix de principe du constituant de confier à un tribunal les décisions relatives aux modalités d'exécution de la peine et au choix du constituant de permettre à ces tribunaux de se prononcer sur les mesures modifiant la nature et la durée de la peine infligée ¹⁸.

L'article 157, alinéa 4, de la Constitution n'empêche pas que le législateur puisse encore toujours décider lui-même quelles peines doivent être infligées, comment ces peines doivent être exécutées *in abstracto* et, éventuellement, en quelles autres peines ou mesures ces peines doivent être converties. La conversion de plein droit d'une peine en une autre forme de répression n'implique à cet égard aucune décision concernant l'exécution individuelle de la peine.

En pareil cas, il faut toutefois considérer que le législateur règle la définition proprement dite des peines et qu'il est tenu à cet égard de respecter l'article 14 de la Constitution, combiné avec l'article 7 de la CEDH et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après : PIDCP). L'article 14 de la Constitution établit en premier lieu un principe de légalité formelle ¹⁹. Il résulte également de l'article 14 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 7 de la CEDH et l'article 15, paragraphe 1, du PIDCP, un principe de légalité matérielle. Ce principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable et, le cas échéant, de connaître la peine encourue.

10. À la lumière de ce qui a été rappelé au point 9, il y a lieu de formuler, à l'égard du régime en projet de la « procédure d'urgence pour l'octroi de la surveillance électronique de plein droit », les observations suivantes en ce qui concerne la compatibilité avec l'article 157 de la Constitution (point 11), avec le principe de légalité formelle (point 12) et avec le principe de légalité matérielle et le principe de sécurité juridique (point 13).

11.1. En vertu de l'article 98/27/2, en projet, de la LSJE, la surveillance électronique est octroyée dès que le directeur constate que les conditions à cet effet sont remplies. L'octroi ne suppose donc aucune liberté de décision ou aucun pouvoir d'appréciation dans le chef du directeur. Ainsi qu'il a été dit, l'article 157, alinéa 4, de la Constitution n'empêche pas que le législateur lui-même convertisse une forme d'exécution de la peine en une autre forme d'exécution de la peine.

11.2.1. Sans que le Conseil d'État, section de législation, puisse se prononcer sur ce point dans le cadre de l'examen urgent et donc limité, il n'est pas exclu qu'il faille déduire de l'article 157, alinéa 4, de la Constitution que le JAP ou le TAP doit être compétent pour apprécier

¹⁸ Avis C.E. 71.320/1-2-3-4 du 7 juin 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2022 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2774/1, et l'avis C.E. 77.649/16 du 24 avril 2025 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 2025 'portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance électronique au lieu où la victime réside', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-25, n° 927/1.

¹⁹ En attribuant au pouvoir législatif la compétence d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, l'article 14 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue (par exemple C.C., 18 février 2016, n° 25/2016).

si l'octroi de plein droit répondait aux conditions légales, pour veiller au respect des conditions liées à la surveillance électronique et pour statuer sur l'éventuelle révocation de celle-ci.

11.2.2. Il résulte de l'article 98/27/2, § 5, en projet, de la LSJE que le JAP ou le TAP est saisi après notification par le directeur et peut statuer sur la révocation de la surveillance électronique ou du congé pénitentiaire y afférent au plus tôt un mois et au plus tard trois mois après le placement sous surveillance électronique s'il est constaté que le condamné n'a pas respecté la condition générale visée au paragraphe 3, 1°, 2° ou 3°²⁰, de l'article 98/27/2 ou si un des motifs de révocation visés à l'article 64, 2°, 4°, 6° ou 7°, ²¹ est présent.

En outre, en vertu de l'article 98/27/3, en projet, de la LSJE, le ministère public dispose de la possibilité de demander au JAP ou au TAP la révocation de la surveillance électronique octroyée de plein droit si le condamné ne respecte pas les conditions générales prévues à l'article 98/27/2, § 3, 1°, 2° et 3°, en projet, ainsi que dans les cas visés à l'article 64, 2°, 4°, 6° et 7, de la LSJE.

Ainsi, la 'procédure d'urgence pour l'octroi de la surveillance électronique de plein droit' en projet n'est pas soustraite à la compétence du JAP ou du TAP et ne pose aucun problème en tant que telle à la lumière de l'article 157 de la Constitution.

11.2.3. La compétence du JAP ou du TAP est toutefois limitée. En effet, le JAP ou le TAP peut uniquement vérifier si l'octroi de la surveillance électronique de plein droit doit ou non être révoqué si certaines conditions générales ne sont pas respectées ou si un des motifs de révocation visés à l'article 64, 2°, 4°, 6° ou 7°, de la LSJE est présent. Par conséquent, le JAP ou le TAP n'est

²⁰ L'article 98/27/2, § 3, en projet, de la LSJE s'énonce comme suit :

« Pendant l'exécution de la surveillance électronique, le condamné est soumis aux conditions générales suivantes :

1° ne pas commettre d'infractions ;

2° ne pas importuner les victimes ;

3° conserver un lieu de résidence en Belgique et ne le changer qu'après autorisation du service des communautés, compétent pour la surveillance électronique ;

4° donner suite aux convocations du service des communautés, compétent pour la surveillance électronique, et du ministère public ;

5° respecter le plan d'exécution établi par le service des communautés, compétent pour la surveillance électronique ».

²¹ L'article 64 de la LSJE s'énonce comme suit :

« Le ministère public peut saisir le juge de l'application des peines ou, le cas échéant, le tribunal de l'application des peines en vue de la révocation de la modalité d'exécution de la peine accordée, dans les cas suivants :

1° s'il est constaté dans une décision passée en force de chose jugée, que le condamné a commis, pendant le délai d'épreuve, un délit ou un crime, ou une infraction équivalente prise en compte conformément à l'article 99bis du Code pénal [;]

2° si le condamné met gravement en péril l'intégrité physique ou psychique de tiers ;

3° si les conditions particulières imposées ne sont pas respectées ;

4° si le condamné ne donne pas suite aux convocations du juge de l'application des peines ou du tribunal de l'application des peines, du ministère public ou, le cas échéant, du service compétent des Communautés [;]

5° si le condamné ne communique pas son changement d'adresse au ministère public et, le cas échéant, au service compétent des Communautés chargé d'exercer la guidance [;]

6° si le condamné ne respecte pas le programme du contenu concret ou le contenu concret de la détention limitée ou de la surveillance électronique, en ce compris le respect de l'horaire, comme déterminé conformément à l'article 42, alinéa 2 [;]

7° si le condamné ne se trouve plus dans les conditions de temps pour la modalité d'exécution de la peine accordée ;

8° si, après l'octroi d'une mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire, le condamné omet ou refuse de quitter effectivement le territoire, ne coopère pas à son éloignement, ne coopère pas à son identification en vue de l'obtention d'un document de voyage ou revient sans l'autorisation du tribunal de l'application des peines requise à l'article 55, 4° ».

pas compétent pour vérifier si les conditions d'octroi (comme le fait de disposer d'un lieu de résidence et l'accord des cohabitants majeurs) et les conditions de temps sont remplies ou non.

L'exclusion explicite de ce pouvoir de contrôle sur l'octroi de la surveillance électronique semble difficilement conciliable avec le choix du constituant de permettre aux tribunaux de l'application des peines de se prononcer sur des mesures modifiant la nature et la durée de la peine infligée.

11.2.4. Il faut également veiller à ce que le contrôle que peuvent exercer les tribunaux de l'application des peines soit efficace et réel.

À cet égard, la question se pose de savoir si, après seulement un mois, le JAP ou le TAP peut apprécier si la condition prévue à l'article 64, 6°, de la LSJE ²² n'a pas été violée et s'il dispose d'informations suffisantes pour ce faire. Le laps de temps entre un et trois mois pour examiner le dossier semble très court. Les services compétents des communautés ne peuvent en effet collecter et transmettre qu'une quantité très limitée d'informations pendant ce laps de temps.

12.1. L'article 98/27/1, § 2, alinéa 4, en projet, de la LSJE confère deux habilitations au Roi, qui concernent toutes les deux les personnes condamnées à des peines privatives de liberté avec une partie exécutoire de six à dix-huit mois. Le Roi est tout d'abord habilité à déterminer la date d'entrée en vigueur et de la fin de vigueur de l'exclusion des condamnés pour des faits de violence graves et des condamnés pour des faits liés à la drogue. Il est ensuite habilité à restreindre le champ d'application de l'exclusion des condamnés pour des faits liés à la drogue, sur la base d'une évaluation de la situation en matière de surpopulation et de la capacité disponible.

L'exposé des motifs indique ce qui suit concernant la disposition en projet :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, décider à l'égard des condamnés avec un total de peines jusqu'à 18 mois d'une part (si nécessaire, à plusieurs reprises), de la date d'entrée en vigueur et de la fin de vigueur (par étapes) de ces exclusions, et d'autre part restreindre le champ d'application de l'exclusion pour les faits liés à la drogue et ce, en concertation avec les entités fédérées sur la base d'une évaluation de la situation en matière de surpopulation et de la capacité disponible, par laquelle on vise non seulement la capacité de détention, mais aussi la capacité des communautés ».

À cet égard, le délégué fournit également les explications suivantes :

« De machtiging aan de Koning moet toelaten om ten aanzien van veroordeelden met een straftotaal tot en met 18 maanden te kunnen beslissen over de al dan niet uitsluiting van de toekenning ET van rechtswege van de in § 2, eerste lid, 2° en 3° bedoelde groep van veroordeelden in functie van de ernst van de overbevolking en de beschikbare capaciteit binnen het gevangeniswezen en de deelstaten. Het moet het mogelijk maken om deze groepen van veroordeelden wel en niet uit te sluiten door een KB van inwerkingtreding of een KB van buitenwerkingtreding te nemen. Aan deze beslissing zal telkens een evaluatie van de impact van de maatregelen op de overbevolking voorafgaan. Deze oefening kan herhaald worden zolang de noodmaatregel van toepassing is.

²² À savoir que le condamné doit respecter le programme du contenu concret ou le contenu concret de la détention limitée ou de la surveillance électronique, en ce compris le respect de l'horaire.

Het moet het ook mogelijk maken om mbt de categorie onder 3° ook een onderscheid te maken tussen veroordeelden voor alle inbreuken op de drugswet of voor bepaalde drugfeiten. Er kan daarbij gedacht worden aan de verzwaarde drugsfeiten zoals de feiten bedoeld in de artikelen 2bis, §§ 3 en 4 en 2quater, 5° en 6° van de drugswet van 24 februari 1921.

Voor veroordeelden met straf totaal van meer dan 18 maanden (veroordeelden bedoeld in § 1, 2° en 3°) gelden strengere regels dan voor veroordeelde met straf totaal van 18 maanden of minder. Naarmate het straf totaal hoger is, komen minder veroordeelden in aanmerking voor de van rechtswege toekenning ET. Dit past in het kader van de doelstellingen in het regeerakkoord. Veroordeelden met straf totaal van meer dan 18 maanden die veroordeeld zijn voor gewelds- of drugsdelicten kunnen enkel een ET toegekend krijgen via de noodprocedure SUR, waar er op niveau van de toekenning een beoordeling is van de tegenaanwijzing met de mogelijkheid tot het opleggen van bijzondere voorwaarden ».

12.2. Ces habilitations se heurtent au principe de légalité formelle, comme cela a été rappelé au point 9. Le législateur doit à tout le moins indiquer les critères permettant de déterminer quand le régime visé doit entrer en vigueur, respectivement cesser d'être en vigueur. Par ailleurs, les habilitations ne concernent en fait pas l'entrée en vigueur des dispositions en question, mais bien la délimitation de leur champ d'application. Il convient de remédier à ce point et le législateur doit à tout le moins indiquer les conditions ou les critères permettant au Roi de restreindre ou d'étendre ce champ d'application.

13.1.1. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, la 'procédure d'urgence pour l'octroi de la surveillance électronique de plein droit' en projet s'ajoute aux procédures d'urgence existantes. À cet égard, la question se pose de savoir comment les différentes procédures de surveillance électronique s'articulent entre elles.

À cet égard, le délégué donne les précisions suivantes :

« Er zullen drie vormen van ET zijn:

1) Het ET toegekend overeenkomstig de reguliere bepalingen van de WERP. Dit wordt toegekend aan de veroordeelden voor wie overeenkomstig artikel 32 een gespecialiseerd advies vereist is. Hetzelfde geldt voor veroordeelden die door de hoogte van hun straf totaal niet in aanmerking komen voor ET in de categorie 2. Voor deze veroordeelden zijn de reguliere bepalingen van de WERP immers niet buiten toepassing gesteld. Dit is een permanente situatie. Hetzelfde geldt voor veroordeelden die door de hoogte van hun straf totaal niet in aanmerking komen voor ET in de categorie 2.

2) ET toegekend overeenkomstig artikel 98/8 e.v. van de noodprocedure strafuitvoeringsrechter. Dit is van toepassing op veroordeelden met straf totaal van drie jaar of minder, maar meer dan zes maanden voor wie de reguliere bepalingen van de WERP buiten toepassing zijn gesteld.

Dit is een tijdelijke noodmaatregel die geldt tot 1 juni 2030, maar die vervroegd kan worden stopgezet bij KB.

ET wordt toegekend door de SUR, na onderzoek van 1 contra-indicatie (concreet waarneembaar risico voor de fysieke integriteit van derden), met na te leven algemene voorwaarden en mogelijkheid van het opleggen van individuele, bijzondere voorwaarden.

Het onderscheid met ET toegekend in punt 1) ligt in het feit dat het een snellere en efficiëntere procedure toekenningsprocedure is (volledig schriftelijk, beperkte tegenaanwijzing die onderzocht dient te worden, beknopte verslaggeving).

3) Door middel van dit voorontwerp wordt een derde vorm van ET ingevoerd, meer bepaald het ET dat van rechtswege wordt toegekend. Dit is opnieuw een tijdelijke noodmaatregel die zal gelden tot 31 december 2028, en voor veroordeelden met straf totaal t.e.m. 18 maanden verlengd kan worden tot 1 juni 2030.

Volgende veroordeelden komen ervoor in aanmerking:

- Veroordeelden met straf totaal van meer dan zes maanden, maar 18 maanden of minder;
- Veroordeelden met straf totaal van meer dan 18 maanden, maar 10 jaar of minder wanneer ze zich op 18 maanden voor strafeinde bevinden en voor zover ze in de tijdsvoorwaarden zijn voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

Een aantal groepen van veroordeelden zijn uitgesloten:

- Veroordeelden voor wie overeenkomstig artikel 32 een gespecialiseerd advies vereist is (zedes en terro);
- Veroordeelden voor geweldsdelicten;
- Veroordeelden voor drugsfeiten.

De veroordeelden die niet uitgesloten zijn krijgen automatisch ET (van rechtswege) op voorwaarde dat ze een verblijfplaats en het akkoord van de meerderjarige huisgenoten hebben. Er zijn enkel algemene voorwaarden van toepassing.

De SUR of SURB doen wel een controle op deze automatische toekenning ET, aangezien elke dossier hen ter beoordeling wordt voorgelegd ».

À la question de savoir s'il est possible que les différentes procédures soient en concurrence et entrent en conflit entre elles, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De veroordeelden voor wie een gespecialiseerd advies vereist is, vallen steeds onder de reguliere bepalingen van de WERP.

Voor de andere veroordeelden met straf totaal tot en met drie jaar is de 'noodprocedure SUR' en de 'noodprocedure toekenning ET van rechtswege' van toepassing.

Wanneer beide procedures mogelijk zijn omdat aan alle voorwaarden voldaan is, zal steeds de 'noodprocedure toekenning ET van rechtswege' primeren aangezien dit een van rechtswege toekenning is waarbij enkel twee feitelijkheden nagegaan worden (adres en akkoord huisgenoten) en dan de toekenning een feit is. Indien niet aan de voorwaarden voor de toekenning van rechtswege voldaan is of als deze herroepen wordt en omwille van het eenmalig karakter niet opnieuw kan worden toegekend, vallen deze veroordeelden terug op de 'noodprocedure SUR' ».

13.1.2. Les différents régimes de surveillance électronique aboutissent à une réglementation très complexe qui peut être source d'incertitude quant à savoir quel règlement est d'application. Il ressort de la réponse précitée que tel est certainement le cas dans le cadre de l'application de la 'procédure d'urgence JAP' et de la 'procédure d'urgence pour l'octroi de la SE de plein droit'. Cette complexité est d'autant plus problématique pour les personnes condamnées, qui, sans doute

bien souvent, ne pourront avoir une connaissance suffisante de leur situation juridique qu'avec l'aide nécessaire.

Au regard de la sécurité juridique et des exigences de légalité matérielle, il convient en tout état de cause de remanier la déclaration précitée du délégué sur la primauté de la 'procédure d'urgence pour l'octroi de la surveillance électronique de plein droit' et le recours à la 'procédure d'urgence JAP' en une disposition qui sera intégrée dans la LSJE. Il serait également préférable que l'exposé des motifs fournisse des explications à ce sujet.

13.2. Il est en outre possible qu'une personne condamnée ait déjà choisi une autre modalité d'exécution de la peine et qu'elle ait entamé la procédure à cet effet.

Il a été demandé au délégué si une surveillance électronique de plein droit peut être octroyée à ce condamné dans ce cas, et, dans l'affirmative, quelle en serait alors la conséquence pour la procédure entamée.

Le délégué répond en ces termes :

« Ja, ook als een procedure VI lopende is of de veroordeelde een beperkte detentie of een elektronisch toezicht heeft gevraagd, wordt het ET van rechtswege toegekend. Uit de van rechtswege toekenning ET volgt dat een einde wordt gemaakt aan de lopende procedure voor ET (aangezien het eenzelfde maatregel is) of [beperkte detentie] (aangezien het in vorm van 'vrijheid' een meer beperkte modaliteit is), maar niet aan die voor een voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze procedure loopt onverminderd verder en de SUR/SURB kunnen een voorwaardelijke invrijheidstelling toekennen aan een veroordeelde met een toekenning ET van rechtswege.

Omgekeerd kan het ET van rechtswege ook toegekend worden aan een veroordeelde die reeds in beperkte detentie is gelet op de bepaling van artikel 98/27/2, § 1, in ontwerp (de veroordeelde die zijn vrijheidsstraf geheel of gedeeltelijk in de gevangenis ondergaat). Dit slaat immers op veroordeelden in de gevangenis of in beperkte detentie. Veroordeelden in ET of in VI vallen niet onder de definitie; op hen is de van rechtswege toekenning ET om evidente redenen niet van toepassing ».

À cet égard, on peut aussi relever l'article 98/27/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la LSJE, qui dispose qu'une surveillance électronique est octroyée de plein droit au condamné qui purge sa peine privative de liberté en tout ou partie ou « dont l'exécution de la peine privative de liberté a été suspendue conformément à l'article 98/17 » dès que le directeur constate que le condamné dispose d'un lieu de résidence et que les cohabitants majeurs à cette adresse donnent leur accord.

Invité à fournir des précisions quant à l'articulation entre ces deux procédures, le délégué déclare ce qui suit :

« [D]e veroordeelde voor wie de directeur een positief advies VI of ET heeft geformuleerd en die overeenkomstig artikel 98/17 in strafopschorting is in afwachting van een vonnis van de SUR over de toekenning van deze modaliteit, krijgt inderdaad een ET van rechtswege als aan alle voorwaarden is voldaan (niet behorende tot uitgesloten categorie, adres en akkoord huisgenoten). Zoals eerder vermeld, volgt uit de toekenning van ET van rechtswege dat het verzoek ET komt te vervallen aangezien eenzelfde modaliteit

reeds toegekend is, dit is een automatisch gevolg van de toekenning van rechtswege. Over de VI kan de SUR nog steeds beslissen ».

En l'espèce également, il est nécessaire de clarifier davantage tous ces points au moyen de dispositions explicites dans la LSJE.

Observations particulières

Article 18

14. L'article 18 de l'avant-projet modifie l'intitulé du titre XII^{quinquies} de la LSJE, inséré par l'article 96 de la loi du 30 mars 2026 'relative à la réglementation d'un cadre légal temporaire de l'exécution de la peine de surveillance électronique, de la peine de probation, de la peine de travail, de la suspension et de la suspension probatoire, du sursis et du sursis probatoire, de la peine accessoire visée à l'article 50 du Code pénal et certaines peines imposées aux personnes morales et modifiant le Code d'instruction criminelle, 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 la loi du 29 février 2024 introduisant le livre I^{er} du Code pénal, en vue de l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal'.

Conformément à l'article 110 de la loi du 30 mars 2026, cette loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre I^{er} du Code pénal' et de la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre II du Code pénal', à savoir le 1^{er} septembre 2026.

Alors que l'article 24 de l'avant-projet dispose que la loi en projet entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, il faut tenir compte du fait que l'article 18 de l'avant-projet ne peut pas entrer en vigueur avant le 1^{er} septembre 2026.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS