



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.776/1/V
van 30 juli 2026

avis 79.776/1/V
du 30 juillet 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
art. 4, §1, 7de en 8ste lid van
de Wet houdende een tijdelijk
kader inzake de uitvoering van
de straffen'

un projet d'arrêté royal
'portant exécution de
l'article 4, §1, alinéa 7 et 8 de
la loi fixant un cadre
temporaire de l'exécution des
peines'

Op 10 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 26 augustus 2026,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van art. 4, §1, 7de en 8ste lid van de Wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 28 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Toon MOONEN, staatsraad, en Yves DEPOORTER, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2026.

*

Le 10 juillet 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 trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 26 août 2026 **, sur un projet d'arrêté royal ‘portant exécution de l'article 4, §1, alinéa 7 et 8 de la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 28 juillet 2026. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Pierre LEFRANC, président de chambre, Toon MOONEN, conseiller d'État, et Yves DEPOORTER, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2026.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Ter uitvoering van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen¹ strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe een aantal aspecten van de probatiecommissies te regelen.² Het ontwerp bevat meer bepaald een regeling van de werking van de probatiecommissie (hoofdstuk 1), de functieomschrijving van de leden ambtenaren (hoofdstuk 2), de regels rond de kandidaatstelling, respectievelijk de selectie en de aanwijzing van de leden ambtenaren (hoofdstukken 3 en 4), het presentiegeld (hoofdstuk 5), de verplaatsingsvergoeding (hoofdstuk 6) en de arbeidsongevallenverzekering (hoofdstuk 7).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2026 (artikel 16).

RECHTSGROND

3. Onverminderd hetgeen hierna nog wordt opgemerkt,³ vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 4, § 1, zevende en achtste lid, van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen. Naar luid van het zevende lid regelt de Koning de werking van de probatiecommissies evenals de functieomschrijving van de leden, de regels rond hun kandidaatstelling, aanwijzing, selectie en evaluatie, alsook de vormvereisten en de te volgen procedure voor het advies dat wordt verstrekt inzake de aanduiding van een ambtenaar. Naar luid van het achtste lid kan hij aan de leden en aan hun plaatsvervangers een vergoeding toekennen waarvan hij de nadere regels en het bedrag vaststelt.

4. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat aan de voorzitter en de leden van de probatiecommissies voor de uitoefening van hun opdracht de bescherming wordt toegekend waarin wordt voorzien bij het koninklijk besluit van 24 januari 1969 ‘betreffende de schadevergoeding ten gunste van personeelsleden van de overheidssector, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op

¹ Dat is 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 straffordering, 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’.

² De wet van 29 juni 1964 ‘betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie’ wordt opgeheven met ingang van 1 september 2026 (zie de artikelen 129, 14°, en 130 van de wet van 3 maart 2026 ‘houdende harmonisatie van de geldende wetsbepalingen van Justitie met het Strafwetboek van 29 februari 2024’). De wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen voorziet evenwel ook in het bestaan van probatiecommissies.

³ Zie opmerkingen 4 en 7.1 tot 7.3.

de weg naar en van het werk'. Gevraagd om te verduidelijken of dat wordt beschouwd als een vorm van vergoeding of op welke andere rechtsgrond die bepaling wordt gesteund, antwoordde de gemachtigde:

“Naar aanleiding van uw vraag wensen wij te preciseren dat artikel 15 van het ontwerp niet steunt op artikel 4, § 1, achtste lid, van de wet van 30 maart 2026.

De in artikel 15 bedoelde bescherming kan naar onze mening immers niet worden beschouwd als een ‘vergoeding’ in de zin van die bepaling. Het achtste lid machtigt de Koning om aan de leden en hun plaatsvervangers een vergoeding toe te kennen en daarvan de modaliteiten en het bedrag vast te stellen. Artikel 15 kent daarentegen geen bezoldiging, presentiegeld of ander vermogensvoordeel toe, maar verklaart enkel de beschermingsregeling van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 van toepassing op de voorzitter en de leden van de probatiecommissie tijdens de uitoefening van hun opdracht.

De rechtsgrond voor artikel 15 is daarentegen gelegen in artikel 4, § 1, zevende lid, van de wet, dat de Koning machtigt de werking van de probatiecommissies te regelen.

Het betreft een organisatorische maatregel die noodzakelijk is voor de veilige uitoefening van de opdracht en die ingevoerd is op expliciete vraag van de gemeenschappen.

De bescherming waarin artikel 15 voorziet, houdt rechtstreeks verband met de uitoefening van de opdracht van de voorzitter en de leden van de probatiecommissie. Zij strekt ertoe te waarborgen dat zij hun opdracht kunnen vervullen onder passende beschermingsvoorwaarden wanneer zij zich in het kader van hun opdracht verplaatsen of aan de werkzaamheden van de commissie deelnemen. In die zin betreft artikel 15 een aspect van de organisatie en de praktische uitoefening van de opdracht van de commissieleden en sluit het aan bij de regeling van de werking van de commissies.”

Er kan worden betwijfeld of het van toepassing verklaren van een verzekeringsregeling op de leden te beschouwen valt als de regeling van de “werking” van de probatiecommissies. Tenzij daarvoor een meer adequate rechtsgrond kan worden aangewezen, wordt deze bepaling het best uit het ontwerp weggelaten.

VORMVEREISTEN

5. Volgens de gemachtigde werd het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit gevraagd, maar nog niet ontvangen. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ 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.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Vermits de wet van 29 juni 1964 ‘betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie’ wordt opgeheven met ingang van 1 september 2026 en in uitvoering van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen thans een nieuwe regeling wordt aangenomen, worden de koninklijke besluiten van 9 november 1964 ‘betreffende de werkwijze van de probatiecommissies’ en van 12 februari 1965 ‘tot toekenning van toelagen en vergoedingen aan leden van de probatiecommissies’ het best uitdrukkelijk opgeheven met ingang van dezelfde datum.

7.1. Artikel 4, § 1, zevende lid, van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen bepaalt dat de Koning de werking van de probatiecommissies *regelt*, evenals de functieomschrijving “van de leden”, de regels rond hun kandidaatstelling, aanwijzing, selectie en evaluatie, evenals de vormvereisten en de te volgen procedure met betrekking tot het advies dat wordt verstrekt inzake de aanduiding van een ambtenaar. Het achtste lid bepaalt dat de Koning aan de leden en aan hun plaatsvervangers een vergoeding *kan* toekennen, waarvan hij de nadere regels en het bedrag vaststelt.

Het ontwerp regelt een aantal van de aspecten uit het voormelde zevende lid echter niet. Het gaat om de regels rond de functieomschrijving⁵ en de evaluatie, alsook de regels rond de kandidaatstelling, de selectie en de aanwijzing van de leden niet-ambtenaren.

7.2.1. Uit het proces-verbaal van de vergadering van de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuzen van 23 juni 2026 kan worden afgeleid dat de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat de selectiecriteria en -procedure voor voorzitters en advocaten, evenals bepaalde andere nadere regels, reeds zijn geregeld. De gemachtigde gaf de volgende toelichting:

“- Het wettelijk kader is het (...) artikel 4, § 1, van de wet van 30 maart 2026 houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen.

- De beroepsregels zijn:

- Voor advocaten:
 - het Gerechtelijk Wetboek (artikelen betreffende de organisatie van de balie);
 - de Codex Deontologie voor Advocaten, vastgesteld door de Orde van Vlaamse Balies (voor Vlaamse advocaten);
 - voor Franstalige en Duitstalige advocaten de deontologische regels van de Ordre des Barreaux francophones et germanophone;
 - reglementen van de lokale balies, voor zover zij verenigbaar zijn met de bovenvermelde regels.
- Voor magistraten:
 - het Gerechtelijk Wetboek;
 - de wettelijke bepalingen inzake de rechterlijke organisatie en de onafhankelijkheid van de magistratuur;

⁵ Zie opmerking 7.2.2.

- de Guide pour les magistrats – Principes, valeurs et qualités van de Hoge Raad voor de Justitie (ethische leidraad);
- eventuele interne richtlijnen binnen de hoven en rechtbanken.

- Gelet op het tijdelijk karakter van dit ontwerpbesluit, met name tot aan de inwerkingtreding van een nieuw Strafwetboek, gelet op de tijdsdruk om dit ontwerpbesluit tijdig klaar te hebben, gelet op het feit dat het ons moeilijk leek om nog extra regels op te leggen bovenop het wettelijk kader en de beroepsregels hierboven opgesomd, gelet op het feit dat uit een bevraging bij de gemeenschappen en de voorzitters van de probatiecommissies bleek dat er voornamelijk rond de selectie van de ambtenaren meer nood was aan het scheppen van een duidelijk kader dat uniformiteit en kwaliteit zou garanderen, is de machtiging m.b.t. de functieomschrijving en de selectieprocedure inderdaad zo geïnterpreteerd dat het enkel betrekking heeft op de ambtenaar-leden.”

7.2.2. Volgens artikel 10 van het ontwerp behoort het tot de functieomschrijving van de leden ambtenaren dat zij affiniteit hebben met de materies die behandeld worden door de probatiecommissies, met de problematieken waarmee veroordeelden vaak te kampen hebben en met het hulpverleningsaanbod. De gemachtigde gaf de volgende uitleg:

“- Affiniteit is een gebruikelijke term die erop duidt dat van de geïnteresseerden wordt verwacht dat ze belangstelling hebben voor en voeling hebben met een bepaald domein, zonder dat wordt verwacht dat ze beschikken over een bepaald diploma of dat ze beroepsmatig in een bepaalde sector tewerkgesteld zijn geweest.

- Met materies die worden behandeld wordt verwezen naar de materies voor dewelke de probatiecommissies overeenkomstig de wet van 30 maart 2026 houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen bevoegd is, met name de probatiestraf, de werkstraf en de probatieopschorting en het probatie-uitstel.

- Dit is een ruime formulering die gekaderd moet worden binnen de materies en de bevoegdheden van de probatiecommissies, de doelstellingen van de straf zoals bepaald door artikel 27 van het Strafwetboek en dus in het bijzonder binnen het opzet met dewelke tot een probatiestraf, een werkstraf, een probatieopschorting of een probatie-uitstel kan worden beslist. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verslavingsproblemen, agressieproblemen, schuldenproblematiek, werkloosheid.”

Het voorgaande betreft echter veeleer voorwaarden voor de kandidaatstelling en de selectie van die leden dan een functieomschrijving.⁶ Aldus wordt ook voor de leden ambtenaren evenmin uitvoering gegeven aan artikel 4, § 1, zevende lid, van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen dat de Koning opdraagt de functieomschrijving van de leden te regelen.

7.2.3. Wat de evaluatie van de leden betreft, gaf de gemachtigde de volgende verantwoording voor het ontbreken van een regeling:

“Dit is in het koninklijk besluit van 9 november 1964 ook niet geregeld en bij het opmaken van voorliggend ontwerpbesluit, is de vraag om een evaluatieprocedure in te voeren grondig bestudeerd, alsook besproken met de gemeenschappen en de voorzitters van de probatiecommissies. De conclusie was telkens dat de uitwerking van een volledig nieuwe

⁶ In de artikelen 11, § 1, 1°, en 12, tweede streepje, van het ontwerp wordt overigens verwezen naar het voldoen aan “de voorwaarden” in dat artikel.

procedure in de praktijk uiterst complex en moeilijk uitvoerbaar zou zijn. En bovendien slechts voor beperkte duur: tot de inwerkingtreding van een nieuw Strafuitvoeringswetboek. De voorzitters hebben uitdrukkelijk aangegeven dat zij niet wensten evaluator te worden van de leden, aangezien ze niet in een hiërarchische positie staan ten aanzien van hen en ze ook niet de goede samenwerkingen wensen te hypothekeer.

7.3. Bij al het voorgaande kan de Raad van State slechts vaststellen dat, hoewel in artikel 4, § 1, derde en vierde lid, van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen inderdaad wordt bepaald hoe de voorzitter en de leden advocaten evenals hun plaatsvervangers worden aangewezen, hetzelfde artikel 4, § 1, zevende lid, dat op hetzelfde ogenblik werd aangenomen, de Koning opdraagt om alle voormelde aspecten (nader) te regelen. Anders dan in het achtste lid is die machtiging niet beperkt tot een mogelijkheid. Het staat aan de stellers van het ontwerp om aan die verplichting tegemoet te komen.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. Het opschrift van het ontwerp moet nauwkeurig en volledig zijn. In het opschrift moet dus het concrete onderwerp ervan worden opgenomen, zodat het voor de lezer onmiddellijk duidelijk is. Bovendien moet elk aspect van het onderwerp erin aan bod komen, zodat bij de lezer geen verwarring kan ontstaan over de juiste strekking van het onderwerp.⁸

In het opschrift worden enkel de artikelen van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen vermeld waaraan uitvoering wordt gegeven. Die lichten de lezer niet in over het concrete onderwerp van het te nemen besluit. Dat moet worden verholpen.⁹

Aanhef

9. In het tweede en het derde lid van de aanhef moet ook worden verwezen naar het advies van de Inspecteur van Financiën van 30 juni 2026, respectievelijk de akkoordbevinding van de minister van Begroting van 9 juli 2026.

⁷ Daarzonder zou overigens ook de vraag rijzen hoe in het kader van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie kan worden verantwoord dat de leden magistraten en advocaten van de probatiecommissies geen affiniteit met de voormelde materies moeten aantonen.

⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 14, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁹ Er moet overigens worden geschreven “artikel 4, § 1, zevende en achtste lid, van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen”.

10. In het vierde lid van de aanhef moet worden verwezen naar alle data van overleg in de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen, zoals die uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier blijken.

Artikelen 3 en 8

11. Naar luid van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bij de agendering rekening gehouden met “de tijd die nodig is voor de oproeping van de veroordeelde en diens raadsman en hun recht op inzage”. Het is raadzaam te verwijzen naar de daarmee samenhangende bepalingen in de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen.¹⁰

12. Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 8 van het ontwerp, dat betrekking heeft op het “tijdig” verzenden van de oproepingen, kennisgevingen en met redenen omklede verslagen door de secretaris.¹¹

Artikel 9

13. In de Nederlandse tekst van artikel 9 van het ontwerp moet worden geschreven “door het instituut” in plaats van “door haar”.

Artikel 10

14. Zoals gezegd heeft artikel 10 van het ontwerp geen betrekking op een functieomschrijving van de leden ambtenaren, maar op voorwaarden voor de kandidaatstelling en de selectie. De inhoud van die bepaling moet dus worden opgenomen onder hoofdstuk 3 van het ontwerp.

Artikel 16

15. In artikel 110 van de wet houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen wordt de inwerkingtreding van de rechtsgrond voor het te nemen besluit vastgesteld 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. Het is raadzaam om de inwerkingtreding van het te nemen besluit op dezelfde wijze te formuleren.

*

¹⁰ Bv. artikel 6, § 1, tweede lid, van de wet.

¹¹ Bv. artikel 7, derde lid, van de wet.

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

*

PORTÉE DU PROJET

2. En exécution de la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines ¹, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler un certain nombre d'aspects des commissions de probation ². Le projet règle plus précisément le fonctionnement de la commission de probation (chapitre 1^{er}), contient la description des fonctions des membres fonctionnaires (chapitre 2), les règles relatives, respectivement, à la candidature et à la sélection et à la désignation des membres fonctionnaires (chapitres 3 et 4), le jeton de présence (chapitre 5), l'indemnité pour frais de déplacement (chapitre 6) et l'assurance accidents du travail (chapitre 7).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} septembre 2026 (article 16).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Sans préjudice des observations encore formulées ci-après ³, le projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, alinéas 7 et 8, de la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines. Aux termes de l'alinéa 7, le Roi règle le fonctionnement des commissions de probation ainsi que la description des fonctions des membres, les règles relatives à leur candidature, leur désignation, leur sélection et leur évaluation, de même que les conditions de forme et la procédure à suivre pour l'avis à rendre en matière de désignation d'un fonctionnaire. Selon l'alinéa 8, il peut allouer aux membres et à leurs suppléants une indemnité dont il fixe les modalités et le montant.

4. L'article 15 du projet dispose que le président et les membres des commissions de probation bénéficient, dans l'exercice de leurs fonctions, de la protection prévue par l'arrêté royal du 24 janvier 1969 'relatif à la réparation, en faveur de membres du personnel du secteur public, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail'.

¹ Il s'agit 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'.

² La loi du 29 juin 1964 'concernant la suspension, le sursis et la probation' est abrogée à partir du 1^{er} septembre 2026 (voir les articles 129, 140, et 130 de la loi du 3 mars 2026 'relative à la mise en concordance des dispositions légales en vigueur de la Justice avec le Code pénal du 29 février 2024'). La loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines prévoit toutefois également l'existence de commissions de probation.

³ Voir les observations 4 et 7.1 à 7.3.

Invité à préciser si cette mesure est considérée comme une forme d'indemnité ou sur quel autre fondement juridique cette disposition s'appuie, le délégué a répondu ce qui suit :

« Naar aanleiding van uw vraag wensen wij te preciseren dat artikel 15 van het ontwerp niet steunt op artikel 4, § 1, achtste lid, van de wet van 30 maart 2026.

De in artikel 15 bedoelde bescherming kan naar onze mening immers niet worden beschouwd als een 'vergoeding' in de zin van die bepaling. Het achtste lid machtigt de Koning om aan de leden en hun plaatsvervangers een vergoeding toe te kennen en daarvan de modaliteiten en het bedrag vast te stellen. Artikel 15 kent daarentegen geen bezoldiging, presentiegeld of ander vermogensvoordeel toe, maar verklaart enkel de beschermingsregeling van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 van toepassing op de voorzitter en de leden van de probatiecommissie tijdens de uitoefening van hun opdracht.

De rechtsgrond voor artikel 15 is daarentegen gelegen in artikel 4, § 1, zevende lid, van de wet, dat de Koning machtigt de werking van de probatiecommissies te regelen.

Het betreft een organisatorische maatregel die noodzakelijk is voor de veilige uitoefening van de opdracht en die ingevoerd is op expliciete vraag van de gemeenschappen.

De bescherming waarin artikel 15 voorziet, houdt rechtstreeks verband met de uitoefening van de opdracht van de voorzitter en de leden van de probatiecommissie. Zij strekt ertoe te waarborgen dat zij hun opdracht kunnen vervullen onder passende beschermingsvoorwaarden wanneer zij zich in het kader van hun opdracht verplaatsen of aan de werkzaamheden van de commissie deelnemen. In die zin betreft artikel 15 een aspect van de organisatie en de praktische uitoefening van de opdracht van de commissieleden en sluit het aan bij de regeling van de werking van de commissies ».

Il est permis de douter que le fait de rendre applicable un régime d'assurance aux membres puisse être considéré comme le règlement du « fonctionnement » des commissions de probation. À moins qu'un fondement juridique plus adéquat puisse être désigné à cet effet, il est préférable d'omettre cette disposition du projet.

FORMALITÉS

5. Selon le délégué, l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé, mais n'a pas encore été reçu. Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore 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.

⁴ 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. Dès lors que la loi du 29 juin 1964 ‘concernant la suspension, le sursis et la probation’ est abrogée à partir du 1^{er} septembre 2026 et qu’en exécution de la loi fixant un cadre temporaire de l’exécution des peines, un nouveau régime est actuellement adopté, mieux vaudrait abroger expressément les arrêtés royaux des 9 novembre 1964 ‘relatif au fonctionnement des commissions de probation’ et 12 février 1965 ‘allouant des allocations et indemnités aux membres des commissions de probation’ à partir de la même date.

7.1. L’article 4, § 1^{er}, alinéa 7, de la loi fixant un cadre temporaire de l’exécution des peines dispose que le Roi *règle* le fonctionnement des commissions de probation ainsi que la description des fonctions « des membres », les règles relatives à leur candidature, leur désignation, leur sélection et leur évaluation, ainsi que les conditions de forme et la procédure à suivre concernant l’avis à rendre en matière de désignation d’un fonctionnaire. L’alinéa 8 prévoit que le Roi *peut* allouer aux membres et à leurs suppléants une indemnité dont il fixe les modalités et le montant.

Le projet ne règle toutefois pas un certain nombre d’aspects de l’alinéa 7 précité. Il s’agit des règles relatives à la description des fonctions ⁵ et à l’évaluation, ainsi que les règles relatives à la candidature, à la sélection et à la désignation des membres non fonctionnaires.

7.2.1. Il peut se déduire du procès-verbal de la réunion de la Conférence interministérielle pour les Maisons de justice du 23 juin 2026 que les auteurs du projet considèrent que les critères et la procédure de sélection pour les présidents et les avocats, ainsi que certaines autres modalités, sont déjà réglés. Le délégué a donné les précisions suivantes :

« - Het wettelijk kader is het (...) artikel 4, § 1, van de wet van 30 maart 2026 houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen.

- De beroepsregels zijn:

○ Voor advocaten:

- het Gerechtelijk Wetboek (artikelen betreffende de organisatie van de balie);
- de Codex Deontologie voor Advocaten, vastgesteld door de Orde van Vlaamse Balies (voor Vlaamse advocaten);
- voor Franstalige en Duitstalige advocaten de deontologische regels van de Ordre des Barreaux francophones et germanophone;
- reglementen van de lokale balies, voor zover zij verenigbaar zijn met de bovenvermelde regels.

○ Voor magistraten:

- het Gerechtelijk Wetboek;
- de wettelijke bepalingen inzake de rechterlijke organisatie en de onafhankelijkheid van de magistratuur;

⁵ Voir l’observation 7.2.2.

- de Guide pour les magistrats – Principes, valeurs et qualités van de Hoge Raad voor de Justitie (ethische leidraad);
- eventuele interne richtlijnen binnen de hoven en rechtbanken.

- Gelet op het tijdelijk karakter van dit ontwerpbesluit, met name tot aan de inwerkingtreding van een nieuw Strafwetboek, gelet op de tijdsdruk om dit ontwerpbesluit tijdig klaar te hebben, gelet op het feit dat het ons moeilijk leek om nog extra regels op te leggen bovenop het wettelijk kader en de beroepsregels hierboven opgesomd, gelet op het feit dat uit een bevraging bij de gemeenschappen en de voorzitters van de probatiecommissies bleek dat er voornamelijk rond de selectie van de ambtenaren meer nood was aan het scheppen van een duidelijk kader dat uniformiteit en kwaliteit zou garanderen, is de machtiging m.b.t. de functieomschrijving en de selectieprocedure inderdaad zo geïnterpreteerd dat het enkel betrekking heeft op de ambtenaar-leden ».

7.2.2. Selon l'article 10 du projet, la description des fonctions des membres fonctionnaires exige qu'ils aient des affinités avec les matières traitées par les commissions de probation, avec les problématiques auxquelles les condamnés sont souvent confrontés et avec l'offre de services d'aide. Le délégué a donné les explications suivantes :

« - Affiniteit is een gebruikelijke term die erop duidt dat van de geïnteresseerden wordt verwacht dat ze belangstelling hebben voor en voeling hebben met een bepaald domein, zonder dat wordt verwacht dat ze beschikken over een bepaald diploma of dat ze beroepsmatig in een bepaalde sector tewerkgesteld zijn geweest.

- Met materies die worden behandeld wordt verwezen naar de materies voor dewelke de probatiecommissies overeenkomstig de wet van 30 maart 2026 houdende een tijdelijk kader inzake de uitvoering van de straffen bevoegd is, met name de probatiestraf, de werkstraf en de probatieopschorting en het probatie-uitstel.

- Dit is een ruime formulering die gekaderd moet worden binnen de materies en de bevoegdheden van de probatiecommissies, de doelstellingen van de straf zoals bepaald door artikel 27 van het Strafwetboek en dus in het bijzonder binnen het opzet met dewelke tot een probatiestraf, een werkstraf, een probatieopschorting of een probatie-uitstel kan worden beslist. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verslavingsproblemen, agressieproblemen, schuldenproblematiek, werkloosheid ».

Or, ce qui précède concerne plutôt des conditions de candidature et de sélection de ces membres qu'une description de fonction ⁶. Il n'est donc pas non plus donné exécution, pour les membres fonctionnaires, à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 7, de la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines, qui charge le Roi de régler la description des fonctions des membres.

7.2.3. Concernant l'évaluation des membres, le délégué a justifié l'absence d'un règlement comme suit :

« Dit is in het koninklijk besluit van 9 november 1964 ook niet geregeld en bij het opmaken van voorliggend ontwerpbesluit, is de vraag om een evaluatieprocedure in te voeren grondig bestudeerd, alsook besproken met de gemeenschappen en de voorzitters van de probatiecommissies. De conclusie was telkens dat de uitwerking van een volledig nieuwe procedure in de praktijk uiterst complex en moeilijk uitvoerbaar zou zijn. En bovendien

⁶ Les articles 11, § 1^{er}, 1^o, et 12, deuxième tiret, du projet renvoient d'ailleurs au respect des « conditions » prévues dans cet article.

slechts voor beperkte duur: tot de inwerkingtreding van een nieuw Strafvatvoeringswetboek. De voorzitters hebben uitdrukkelijk aangegeven dat zij niet wensten evaluator te worden van de leden, aangezien ze niet in een hiërarchische positie staan ten aanzien van hen en ze ook niet de goede samenwerkingen wensen te hypothekeerē ».

7.3. Au vu de tout ce qui précède, le Conseil d'État ne peut que constater que, bien que l'article 4, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, de la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines détermine effectivement les modalités de désignation du président et des membres avocats, ainsi que de leurs suppléants, le même article 4, § 1^{er}, alinéa 7, qui a été adopté au même moment, charge le Roi de régler (les modalités de) tous les aspects précités. Contrairement à ce que prévoit l'alinéa 8, cette habilitation ne se limite pas à une possibilité. Il revient aux auteurs du projet de remplir cette obligation ⁷.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

8. L'intitulé du projet doit être précis et complet. L'intitulé doit donc mentionner l'objet concret, de sorte que le lecteur puisse immédiatement le cerner. En outre, aucun aspect de son objet ne doit être omis, de sorte que le lecteur ne sera pas induit en erreur à propos de l'étendue exacte de l'objet de cet acte ⁸.

L'intitulé mentionne uniquement les articles de la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines auxquels il est donné exécution. Ces dispositions n'informent aucunement le lecteur sur l'objet concret de l'arrêté envisagé. Il convient d'y remédier ⁹.

Préambule

9. Les deuxième et troisième alinéas du préambule doivent également viser respectivement l'avis de l'Inspecteur des Finances du 30 juin 2026 et l'accord du ministre du Budget du 9 juillet 2026.

10. Le quatrième alinéa du préambule doit faire référence à toutes les dates de concertation en Conférence interministérielle pour les Maisons de justice, telles qu'elles ressortent du dossier soumis au Conseil d'État.

⁷ Faute de quoi, la question se poserait d'ailleurs également de savoir comment justifier, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que les membres magistrats et avocats des commissions de probation ne doivent pas montrer d'affinités avec les matières précitées.

⁸ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 14, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁹ Il convient du reste d'écrire « l'article 4, § 1^{er}, alinéas 7 et 8, de la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines ».

Articles 3 et 8

11. Aux termes de l'article 3, alinéa 2, du projet, lors de la fixation de la date d'audience, il est tenu compte du « délai nécessaire pour convoquer le condamné et son avocat, ainsi que de leur droit de consulter le dossier ». Il est conseillé de faire référence aux dispositions y relatives dans la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines ¹⁰.

12. La même observation peut être formulée à propos de l'article 8 du projet, qui concerne l'envoi « dans les délais » par le secrétaire des convocations, notifications et rapports motivés ¹¹.

Article 9

13. Dans le texte néerlandais de l'article 9 du projet, on écrira « door het instituut » au lieu de « door haar ».

Article 10

14. Ainsi qu'il a été dit, l'article 10 du projet ne concerne pas une description des fonctions des membres fonctionnaires, mais des conditions de candidature et de sélection. Le contenu de cette disposition doit donc être intégré dans le chapitre 3 du projet.

Article 16

15. L'article 110 de la loi fixant un cadre temporaire de l'exécution des peines fixe l'entrée en vigueur du fondement juridique de l'arrêté envisagé 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'. Il est conseillé de formuler l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé de la même manière.

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁰ Par exemple l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi.

¹¹ Par exemple l'article 7, alinéa 3, de la loi.