



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.295/1
van 23 november 2020

over

een voorontwerp van wet
‘inzake de toekenning van
strafonderbreking aan
veroordeelden in het kader van
de strijd tegen de
verspreiding van het
coronavirus COVID-19’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.295/1
du 23 novembre 2020

sur

un avant-projet de loi ‘portant
l’octroi d’une interruption de la
peine aux condamnés dans le
cadre de la lutte contre la
propagation du coronavirus
COVID-19’

Op 16 november 2020 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 ‘inzake de toekenning van strafonderbreking aan veroordeelden in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 november 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 november 2020.

*

Le 16 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi ‘portant l’octroi d’une interruption de la peine aux condamnés dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 19 novembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d’État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 23 novembre 2020.

*

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat

“de bepalingen in dit ontwerp het voorwerp hebben om de impact en verspreiding van het COVID-19 virus te beperken”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voorontwerp strekt ertoe een tijdelijke strafonderbreking toe te laten voor bepaalde categorieën van veroordeelden in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19. Deze strafonderbreking schorst de uitvoering van de straf voor een duur van twee maanden, die kan worden verlengd. De strafonderbreking kan op schriftelijk verzoek van de veroordeelde worden toegekend door de directeur aan de veroordeelde die zijn straf geheel of gedeeltelijk in de gevangenis ondergaat en die voldoet aan bepaalde criteria, zoals minstens drie goed verlopen penitentiaire verloven van zesendertig uur hebben genoten, een opvangadres en voldoende middelen hebben en het ontbreken van het bestaan van tegenaanwijzingen. Bepaalde categorieën veroordeelden worden uitgesloten. De beslissing tot toekenning van de strafonderbreking wordt uitvoerbaar op de door de directeur bepaalde datum, uiterlijk veertien dagen na de beslissing tot toekenning. De ontworpen bepalingen zijn van toepassing tot en met 31 maart 2021. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, deze datum aanpassen teneinde rekening te houden met de duurtijd van de maatregelen genomen met het oog op de strijd tegen de COVID-19.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. In de adviesaanvraag wordt de Raad van State, afdeling Wetgeving, gevraagd specifieke aandacht te hebben voor de vraag of het voorontwerp in overeenstemming is met het arrest van het Hof van Cassatie van 19 augustus 2020 (P.20.08.40.F).

In dit arrest stelde het Hof van Cassatie vast dat de onderbreking van de strafuitvoering “coronavirus COVID-19”, zoals geregeld in 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’ niet volledig in overeenstemming was met het door artikel 10 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. De onderbreking van de strafuitvoering “coronavirus COVID-19” vertoonde gelijkenis met het penitentiair verlof bedoeld in artikel 6 van de wet van 17 mei 2006 ‘betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’. Artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 legde immers algemene voorwaarden op waarmee de onderbreking van de strafuitvoering gepaard ging. De maatregel COVID-19 onderscheidde zich daarentegen van de onderbreking van de strafuitvoering, die op grond van artikel 15, § 2, van de wet van 17 mei 2006 wordt toegestaan om ernstige en uitzonderlijke redenen van familiale aard, en die niet gepaard gaat met het opleggen van voorwaarden. Evenwel was de maatregel van onderbreking van de strafuitvoering “coronavirus COVID-19” onderworpen aan hetzelfde regime als de onderbreking van de strafuitvoering bedoeld in artikel 15, § 2, van de wet van 17 mei 2006, waarbij de uitvoering van de straf niet voortgezet wordt. Terwijl voor het penitentiair verlof artikel 6, § 3, van de wet van 17 mei 2006 bepaalt dat de uitvoering van de straf voortloopt tijdens de duur van het toegekend verlof, volgde uit artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 dat de onderbreking van de strafuitvoering de uitvoering van de straf voor de duur van de maatregel schorste. Het Hof van Cassatie oordeelde dat er geen voldoende verantwoording voorhanden was waarom veroordeelden aan wie de onderbreking van de strafuitvoering “coronavirus COVID-19” is toegekend, en die de daaraan verbonden voorwaarden moeten naleven, niet kunnen genieten van het aanrekenen van de duur van deze onderbreking op de uitvoering van hun straf.

5. Om met dit arrest, dat volledig in de lijn ligt met de opmerking die door de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het advies 67.181/1 werd gemaakt,² rekening te houden, legt de in het voorontwerp hernomen tijdelijke regeling inzake de strafonderbreking “COVID-19” geen voorwaarden meer op waarmee de strafonderbreking voor de veroordeelde gepaard gaat.

De memorie van toelichting verduidelijkt in dit verband:

“De keuze voor het strafonderbrekend karakter van de maatregel is gerechtvaardigd in het licht van het feit dat er ook geen voorwaarden aan verbonden zijn. Hiermee wordt tegemoetgekomen gekomen aan het arrest van het Hof van Cassatie van

² Adv.RvS 67.181/1 van 3 april 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020.

19 augustus 2020 (p. 20.0840.F.) In dat arrest werd het strafonderbrekend karakter van de maatregel voorzien in artikel 6, § 1, van het volmachtenbesluit nr. 3. strijdig bevonden met de Grondwet omdat deze maatregel – gelet op de vrijheidsbeperkende voorwaarden die tijdens de duur ervan moesten worden nageleefd – gelijkgesteld diende te worden met een penitentiair verlop bedoeld in artikel 6 van de wet externe rechtspositie, en niet met een onderbreking van de strafuitvoering om ernstige en uitzonderlijke redenen van familiale aard bedoeld in artikel 15 van diezelfde wet. De redenering van het Hof gaat niet langer op als er aan de maatregel geen voorwaarden verbonden zijn: dan gaat, integendeel, de analogie met de onderbreking van de strafuitvoering bedoeld in artikel 15 van de wet externe rechtspositie wel degelijk op.”

6. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan hiermee instemmen. Op grond van de ontworpen regeling kunnen, in tegenstelling tot de regeling opgenomen in het koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020, geen bijkomende (vrijheidsbeperkende) voorwaarden worden opgelegd zodat de regeling op dit punt niet langer gelijkgesteld dient te worden met het penitentiair verlop. Dat de strafuitvoering geschorst wordt in de ontworpen regeling kan verantwoord worden doordat de veroordeelde tijdens de strafonderbreking aan geen enkele specifieke (vrijheidsbeperkende) voorwaarde meer onderhevig is, terwijl dat bij het penitentiair verlop (waarbij de uitvoering van de vrijheidsstraf voortloopt tijdens de duur van het toegekend penitentiair verlop) wel nog het geval kan zijn.

Bijzondere opmerking

7. Binnen het overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State beperkte onderzoek, noopt het voorontwerp niet tot het maken van andere opmerkingen.

*

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis par la circonstance que

« de bepalingen in dit ontwerp het voorwerp hebben om de impact en verspreiding van het COVID-19 virus te beperken ».

*

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

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet vise à autoriser une interruption temporaire de l'exécution de la peine pour certaines catégories de condamnés dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19. Cette interruption de l'exécution de la peine suspend l'exécution de cette dernière pour une durée de deux mois, qui peut être prolongée. Elle peut, à la demande écrite du condamné, être octroyée par le directeur au condamné qui subit sa peine entièrement ou en partie en prison et qui répond à certains critères, comme avoir déjà bénéficié d'au moins trois congés pénitentiaires de trente-six heures qui se sont bien déroulés, disposer d'une adresse d'accueil et de moyens suffisants, et ne pas faire l'objet de contre-indications. Certaines catégories de condamnés sont exclues. La décision d'octroi de l'interruption de l'exécution de la peine est exécutoire à la date déterminée par le directeur et au plus tard quatorze jours après la décision d'octroi. Les dispositions en projet s'appliquent jusqu'au 31 mars 2021 inclus. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter cette date afin de tenir compte de la durée des mesures prises pour lutter contre le COVID-19.

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

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Dans la demande d'avis, le Conseil d'État, section de législation, est prié d'accorder une attention particulière à la question de savoir si l'avant-projet est conforme à l'arrêt de la Cour de cassation du 19 août 2020 (P.20.0840.F).

Dans cet arrêt, la Cour de cassation a constaté que l'interruption de l'exécution de la peine « coronavirus COVID-19 », telle qu'elle est réglée par 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' n'était pas tout à fait conforme au principe d'égalité garanti par l'article 10 de la Constitution. L'interruption susvisée présentait des similitudes avec le congé pénitentiaire visé à l'article 6 de la loi du 17 mai 2006 'relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine'. L'article 8 de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 imposait en effet des conditions générales dont était assortie l'interruption de l'exécution de la peine. La mesure COVID-19 se distinguait par contre de l'interruption de l'exécution de la peine qui, en vertu de l'article 15, § 2, de la loi du 17 mai 2006, peut être accordée pour des motifs graves et exceptionnels à caractère familial et qui n'est assortie d'aucune condition. La mesure d'interruption de l'exécution de la peine « coronavirus COVID-19 » n'en était pas moins soumise au même régime que l'interruption de l'exécution de la peine visée à l'article 15, § 2, de la loi du 17 mai 2006, où l'exécution de la peine ne se poursuit pas. Alors que, s'agissant du congé pénitentiaire, l'article 6, § 3, de la loi du 17 mai 2006 dispose que l'exécution de la peine se poursuit pendant la durée du congé octroyé, il découlait de l'article 6, § 2, de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 que l'interruption de l'exécution de la peine suspendait l'exécution de la peine pour la durée de la mesure. La Cour de cassation a jugé qu'il ne se justifiait pas suffisamment que les condamnés à qui est octroyée l'interruption de l'exécution de la peine « coronavirus COVID-19 » dont ils doivent respecter les conditions, soient privés de l'imputation de la durée de cette interruption sur l'exécution de leur peine.

5. Afin de tenir compte de cet arrêt, qui s'inscrit pleinement dans le prolongement de l'observation formulée par le Conseil d'État, section de législation, dans son avis 67.181/1 ², le régime temporaire en matière d'interruption de l'exécution de la peine « COVID-19 », inscrit dans l'avant-projet, n'impose plus de conditions dont est assortie l'interruption de l'exécution de la peine pour le condamné.

L'exposé des motifs précise à ce propos :

« Le choix du caractère interruptif de la peine de la mesure se justifie par le fait qu'aucune condition n'y est attachée. Cela est conforme à l'arrêt de la Cour de cassation du 19 août 2020 (P.20.0840.F). Dans cet arrêt, le caractère interruptif de la peine de la mesure prévue à l'article 6, § 1, de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 3 a été jugé contraire à la Constitution car cette mesure devait être assimilée à une [lire : un] congé

² Avis C.E. 67.181/1 du 3 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020.

pénitentiaire tel que visé à l'article 6 de la loi relative au statut juridique externe, au vu des conditions ayant un impact sur la liberté qui devaient être respectées pendant la mesure, et non à une interruption de l'exécution de la peine pour des raisons graves et exceptionnelles à caractère familial telle que visée à l'article 15 de la même loi. Le raisonnement de la Cour n'est plus valable si aucune condition n'est attachée à la mesure : au contraire, l'analogie avec l'interruption de la peine visée à l'article 15 de la loi sur le statut juridique externe s'applique bien ».

6. Le Conseil d'État, section de législation, peut se rallier à cette analyse. Le dispositif en projet, contrairement au régime inscrit dans l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020, ne permet pas d'imposer des conditions (limitatives de liberté) supplémentaires, de sorte que, sur ce point, le régime ne doit plus être assimilé au congé pénitentiaire. La circonstance que l'exécution de la peine est suspendue dans le dispositif en projet peut se justifier par le fait que le condamné, pendant l'interruption de l'exécution de la peine, n'est plus soumis à aucune condition (limitative de liberté) spécifique, tandis que pour le congé pénitentiaire (pendant toute la durée duquel l'exécution de la peine privative de liberté se poursuit), tel peut encore être le cas.

Observation particulière

7. Dans le cadre de l'examen limité conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, l'avant-projet n'appelle pas d'autres observations.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME