



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.521/1
van 11 juni 2021

avis 69.521/1
du 11 juin 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Justitie 'houdende
beslissing inzake de verlenging van de
maatregel van de onderbreking van de
strafuitvoering 'COVID-19' in
uitvoering van artikel 66, § 2, van de
wet van 20 december 2020 houdende
diverse tijdelijke en structurele
bepalingen inzake justitie in het kader
van de strijd tegen de verspreiding van
COVID-19'

un projet d'arrêté du Ministre de la
Justice 'portant la décision relative à la
prolongation de la mesure
d'interruption de l'exécution de la
peine 'COVID-19' en application de
l'article 66 § 2 de la loi du
20 décembre 2020 portant des
dispositions diverses temporaires et
structurelles en matière de justice dans
le cadre de la lutte contre la
propagation du COVID-19'

Op 4 juni 2021 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 ontwerp van ministerieel besluit 'houdende beslissing inzake de verlenging van de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering 'COVID-19' in uitvoering van artikel 66, § 2, van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 juni 2021. 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2021.

*

Le 4 juin 2021, 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 projet d'arrêté ministériel 'portant la décision relative à la prolongation de la mesure d'interruption de l'exécution de la peine 'COVID-19' en application de l'article 66 § 2 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 juin 2021. 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 2021.

*

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 het feit dat de ministeriële goedkeuring voor de verdere toekenning en verlenging van de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering ‘COVID-19’ zoals geregeld in de artikelen 63 tot 68 van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, goedkeuring die het voorwerp uitmaakt van dit ontwerpbesluit, uiterlijk moet tussenkomen voor de vroegste einddatum van de lopende strafonderbrekingen, daar – zonder tijdige zekerheid over de ministeriële goedkeuring tot verdere toekenning en verlenging – enerzijds de lopende strafonderbrekingen anders slechts voor korte duur zouden kunnen verlengd worden (met juridische onzekerheid in hoofde van de veroordeelde en een grote procedurele last tot gevolg als nadien toch opnieuw verlengd kan worden) en anderzijds dit mogelijk zou leiden tot het terug opsluiten van de betrokken veroordeelden na afloop van hun individuele strafonderbreking, wat de finaliteit van de maatregel zou ondermijnen.

Deze adviesvraag wordt u voorgelegd onder voorbehoud van de ondertekening van het ontwerp koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 81 van voormelde wet, dat u eveneens op dezelfde termijn voor advies werd voorgelegd, en waarbij de geldigheidsduur van de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering ‘COVID-19’ verlengd wordt tot 15 oktober 2021 en waarmee dit ontwerp van ministerieel besluit samen gelezen dient te worden.”

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat “de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering ‘COVID-19’ bedoeld in artikel 63 en volgende van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19 (...) door de directeur [kan] toegekend of verlengd worden in de periode van 16 juli 2021 tot 15 oktober 2021”.

Het besluit treedt in werking op 16 juli 2021 (artikel 2).

4. Volgens de aanhef wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in artikel 66, § 2, van de wet van 20 december 2020 ‘houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’ dat luidt:

“§ 2. Indien de minister oordeelt dat dit noodzakelijk blijft om het doel vermeld in artikel 63, tweede lid, te bereiken, kan de directeur, mits akkoord van de veroordeelde, de beslissing tot toekenning van de onderbreking van de strafuitvoering verlengen voor een periode van maximaal twee maanden, na onderzoek van de criteria vermeld in artikel 64, eerste lid, 2° en 3°. In het dossier van de veroordeelde wordt schriftelijk melding gemaakt van de datum en de wijze waarop de veroordeelde zijn akkoord gaf met de verlenging.

In geval van verlenging wordt de veroordeelde daarvan door de directeur in kennis gesteld. Artikel 65 is op overeenkomstige wijze van toepassing op de beslissing tot verlenging.”

Artikel 66, § 2, van de wet van 20 december 2020 bevat een specifieke machtiging aan de minister om te beslissen dat de directeur de beslissing tot toekenning van de onderbreking van de strafuitvoering kan verlengen en niet om de onderbreking voor het eerst toe te kennen.¹

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Een dergelijke specifieke rechtsgrond is er inderdaad niet; de mogelijkheid om de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering (voor het eerst) toe te kennen ligt reeds integraal besloten in de (bij KB verlengde) wet en dient dus niet verder uitgevoerd te worden bij ministerieel besluit.”

Het lijkt inderdaad niet nodig om te verduidelijken dat de directeur de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering kan toekennen in die periode, nu dit automatisch voortvloeit uit de verlenging van de wet van 20 december 2020 door het, gelijktijdig aan de afdeling Wetgeving voor advies voorgelegde, ontwerp van koninklijk besluit ‘tot verlenging van sommige maatregelen genomen bij wetten van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, van 30 april 2020 houdende diverse bepalingen inzake justitie en het notariaat in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 en van 20 mei 2020 houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’, waarover deze heden advies 69.523/1/2 uitbrengt.

Het te nemen ministerieel besluit dient zich bijgevolg te beperken tot het verlengen van de beslissing tot toekenning van de onderbreking van de strafuitvoering, aangezien de wet van 20 december 2020 daarvoor wel vereist dat de minister moet oordelen dat een dergelijke verlenging noodzakelijk blijkt.

¹ Er ontbreekt een specifieke rechtsgrond voor de minister om te bepalen dat in die periode deze maatregel voor het eerst kan worden toegekend (rekening houdend met het feit dat voor ministeriële besluiten geen beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid).

De gemachtigde is het eens met deze analyse waarbij hij voorstelt dat de woorden “toegekend of” uit de tekst van artikel 1 van het ontwerp worden geschrapt.

Hiermee kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De verantwoording inzake de spoedeisendheid van de adviesaanvraag moet tevens in de aanhef van het ontworpen besluit worden overgenomen, overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State.

*

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

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

« door het feit dat de ministeriële goedkeuring voor de verdere toekenning en verlenging van de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering 'COVID-19' zoals geregeld in de artikelen 63 tot 68 van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, goedkeuring die het voorwerp uitmaakt van dit ontwerpbesluit, uiterlijk moet tussenkomen voor de vroegste einddatum van de lopende strafonderbrekingen, daar – zonder tijdige zekerheid over de ministeriële goedkeuring tot verdere toekenning en verlenging – enerzijds de lopende strafonderbrekingen anders slechts voor korte duur zouden kunnen verlengd worden (met juridische onzekerheid in hoofde van de veroordeelde en een grote procedurele last tot gevolg als nadien toch opnieuw verlengd kan worden) en anderzijds dit mogelijk zou leiden tot het terug opsluiten van de betrokken veroordeelden na afloop van hun individuele strafonderbreking, wat de finaliteit van de maatregel zou ondermijnen.

Deze adviesvraag wordt u voorgelegd onder voorbehoud van de ondertekening van het ontwerp koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 81 van voormelde wet, dat u eveneens op dezelfde termijn voor advies werd voorgelegd, en waarbij de geldigheidsduur van de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering 'COVID-19' verlengd wordt tot 15 oktober 2021 en waarmee dit ontwerp van ministerieel besluit samen gelezen dient te worden ».

*

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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. L'article 1^{er} du projet dispose que « [l]a mesure d'interruption de l'exécution de la peine 'COVID-19' mentionnée à l'article 63 et suivants de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, peut être octroyée ou prolongée par le directeur pour la période du 16 juillet 2021 au 15 octobre 2021 ».

L'arrêté entre en vigueur le 16 juillet 2021 (article 2).

4. Il ressort du préambule que le fondement juridique du dispositif en projet est recherché dans l'article 66, § 2, de la loi du 20 décembre 2020 'portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19', qui s'énonce comme suit :

« § 2. Si le ministre juge que cela reste nécessaire pour atteindre le but visé à l'article 63, alinéa 2, le directeur peut, à condition que le condamné soit d'accord, prolonger la décision d'octroi de l'interruption de l'exécution de la peine pour une période de maximum deux mois, après avoir examiné les critères visés à l'article 64, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o. La date et le moyen par lequel l'accord du condamné est donné sont consignés par écrit dans le dossier du condamné.

En cas de prolongation, le condamné en est informé par le directeur. L'article 65 s'applique par analogie à la décision de prolongation ».

L'article 66, § 2, de la loi du 20 décembre 2020 confère spécifiquement au ministre le pouvoir de décider que le directeur peut prolonger la décision d'octroi de l'interruption de l'exécution de la peine, mais pas d'octroyer l'interruption pour la première fois¹.

Interrogé à ce sujet, le délégué a donné la réponse suivante :

« Een dergelijke specifieke rechtsgrond is er inderdaad niet; de mogelijkheid om de maatregel van de onderbreking van de strafuitvoering (voor het eerst) toe te kennen ligt reeds integraal besloten in de (bij KB verlengde) wet en dient dus niet verder uitgevoerd te worden bij ministerieel besluit ».

En effet, il ne semble pas nécessaire de préciser que le directeur peut octroyer la mesure de l'interruption de l'exécution de la peine pendant cette période, dès lors que cette mesure découle automatiquement de la prolongation de la loi du 20 décembre 2020 par le projet d'arrêté royal 'prolongeant certaines mesures prises par les lois du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, du 30 avril 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19', soumis simultanément pour avis à la section de législation et sur lequel celle-ci rend ce jour l'avis 69.523/1/2.

L'arrêté ministériel envisagé doit par conséquent se limiter à la prolongation de la décision d'octroi de l'interruption de l'exécution de la peine, dès lors que la loi du 20 décembre 2020 prévoit effectivement à cet effet que le ministre doit juger qu'une telle prolongation s'avère nécessaire.

Le délégué marque son accord sur cette analyse et propose que les mots « octroyée ou » soient supprimés du texte de l'article 1^{er} du projet.

On peut se rallier à cette proposition.

¹ Un fondement juridique spécifique permettant au ministre de prévoir que cette mesure peut être octroyée pour la première fois pendant cette période fait défaut (compte tenu du fait que le pouvoir général d'exécution ne peut être invoqué pour les arrêtés ministériels).

EXAMEN DU TEXTEPréambule

5. La justification de l'urgence de la demande d'avis doit également être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet, conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME