

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1995-1996 (*)

3 OKTOBER 1996

VOORSTEL VAN VERKLARING

tot herziening van de artikelen 110 en 111 van de Grondwet

(Ingediend door de heer Geert Bourgeois)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het recht van genade vindt zijn grondslag in de artikelen 110 en 111 van de Grondwet.

Artikel 110 bepaalt dat de Koning het recht heeft de door de rechters uitgesproken straffen kwijt te schelden of te verminderen, behoudens hetgeen ten aanzien van de ministers en van de leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen is bepaald.

Artikel 111 bepaalt dat de Koning geen genade kan verlenen aan een door het Hof van Cassatie veroordeeld minister of lid van een gemeenschaps- of gewestregering dan op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers of de betrokken raad.

Er is in ons strafrecht als dusdanig geen wettelijke regeling van het genaderecht, ook al hebben een aantal wettelijke bepalingen betrekking op dat recht, zoals de artikelen 87 en 90 van het Strafwetboek en artikel 13 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering.

De praktische procedureregelen zijn vervat in ministeriële omzendbrieven, terwijl voor het overige het gewoonterecht geldt.

Het individuele genaderecht is zinvol in de mate dat het niet afgewend wordt van zijn oorspronkelijk

(*) Tweede zitting van de 49^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1995-1996 (*)

3 OCTOBRE 1996

PROPOSITION DE DECLARATION

de révision des articles 110 et 111 de la Constitution

(Déposée par M. Geert Bourgeois)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le droit de grâce trouve son fondement dans les articles 110 et 111 de la Constitution.

L'article 110 dispose que le Roi a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux ministres et aux membres des gouvernements de communauté et de région.

L'article 111 dispose que le Roi ne peut faire grâce au ministre ou au membre d'un gouvernement de communauté ou de région condamné par la Cour de cassation, que sur la demande de la Chambre des représentants ou du conseil concerné.

Notre droit pénal en tant que tel ne réglemente pas l'exercice du droit de grâce, même si un certain nombre de dispositions légales, tels les articles 87 et 90 du Code pénal et l'article 13 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, ont trait à ce droit.

Les règles pratiques de procédure sont contenues dans des circulaires ministérielles, tandis que c'est pour le reste le droit coutumier qui s'applique.

Le droit de grâce individuel n'a un sens que s'il n'est pas détourné de son but initial. Lieven Dupont

(*) Deuxième session de la 49^e législature.

doel. Het wordt door Lieven Dupont en Raf Verstraeten als volgt verantwoord (*Handboek Belgisch Strafrecht*, Acco, 1990, n° 1444, blz. 779) :

« Het genaderecht wordt doorgaans verantwoord vanuit het nut ervan. De nuttigheidsfunctie is hierin gelegen dat het als bijsturingsinstrument aangewend kan worden om onbillijke of ongewenste gevolgen ongedaan te maken van de toepassing in concrete gevallen van de als algemene regel geformuleerde wetten. Het genaderecht is in billijkheidsperspectief gezien een veiligheidsklep. Het laat toe rekening te houden met bijzondere omstandigheden die op het ogenblik van de rechterlijke beslissing niet konden worden voorzien of waarmee — omwille van wettelijke bepalingen inzake straftoemeting — geen rekening kon worden gehouden, of ook nog, om al te grote discrepanties in straftoemetingspraktijken zo nodig te corrigeren, of om de gevolgen van manifeste rechterlijke dwalingen enigszins te neutraliseren.

Het spreekt vanzelf dat een onoordeelkundig gebruik van het genaderecht de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de strafrechtspleging zou kunnen ontwrichten. In de mate dat er wijs gebruik wordt van gemaakt, kan het bijdragen tot een behoorlijker strafrechtsbedeling. »

In zijn huidige vorm is het genaderecht niet meer verenigbaar met de eisen van een moderne rechtsstaat.

Collectieve genade is collectieve dwaasheid. Door hun algemeen karakter staan collectieve genadebesluiten haaks op de hierboven omschreven doelstelling.

Het hoeft geen betoog dat dergelijke maatregel niet alleen onrechtvaardig is door gratie te verlenen aan wie het niet verdient, maar zelfs schadelijke gevolgen kan hebben en kan bijdragen tot vervroegde invrijheidstelling van gevangenen die een gevaar vormen voor de samenleving.

Collectieve gratie is verworpen tot een instrument van beheersing van de gevangenispopulatie :

« Gezien het aantal collectieve genadebesluiten na 1980 verviervoudigd is vergeleken bij het vorige decennium (10 collectieve genaden sedert 1970, waarvan 8 tussen 1980 en 1993), en gezien de impact ervan op de gevangenisbevolking past het deze maatregel als een « beheersinstrument » te vermelden. » (*Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid* van de minister van Justitie, juni 1996, blz. 16, voetnoot 46).

« Het laatste collectieve genadebesluit dateert van juni 1993 ter gelegenheid van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie.

Toen werd een vermindering met zes maanden toegestaan. Daardoor kwamen 471 gedetineerden onmiddellijk vrij. Naast dit directe gevolg hebben de genademaatregelen ook een *uitgesteld* effect : ze beïnvloeden de datum voor toelaatbaarheid tot vervroegde invrijheidstelling, de niet-opsluiting van veroordeelden wegens korte straffen (kleiner dan

et Raf Verstraeten le justifient comme suit (*Handboek Belgisch Strafrecht*, Acco, 1990, n° 1444, p. 779) :

« Le grâce trouve généralement sa légitimation dans son utilité. Cette utilité consiste en ce qu'il peut faire office de correctif permettant d'annuler les effets injustes ou non souhaités de l'application concrète des lois formulées en tant que règle générale. Considéré sous l'angle de l'équité, le droit de grâce constitue une soupape de sécurité. Il permet de tenir compte de circonstances particulières qui étaient imprévisibles au moment de la décision judiciaire ou qui ne pouvaient pas être prises en compte en raison de dispositions légales régissant la fixation des peines; il permet également de corriger, au besoin, des discordances trop importantes en matière de fixation des peines ou de neutraliser les effets d'erreurs judiciaires manifestes.

Il va de soi qu'un usage peu judicieux du droit de grâce pourrait mettre à mal l'efficacité et l'équité de la procédure répressive. S'il est utilisé avec sagesse, il peut contribuer à une meilleure administration de la justice pénale. »

Sous sa forme actuelle, le droit de grâce n'est plus compatible avec les impératifs d'un Etat de droit moderne :

La grâce collective est une absurdité collective. De par leur généralité, les arrêtés de grâce collective sont en rupture totale avec l'objectif défini ci-devant.

Il est évident qu'outre qu'elle est injuste en tant qu'elle gracie des personnes qui ne le méritent pas, une telle mesure peut en outre avoir des effets pernicieux et contribuer à la libération anticipée de détenus qui constituent un danger pour la société.

La grâce collective s'est dénaturée pour ne plus être qu'un instrument servant à contrôler la population carcérale :

« Etant donné que le nombre d'arrêtés de grâce collective a quadruplé après 1980 en comparaison avec les années 70 (10 grâces collectives ont été prononcées depuis 1970, dont 8 entre 1980 et 1993) et vu l'impact de cette mesure sur la population carcérale, il convient de la citer parmi les instruments destinés à contrôler la population carcérale. » (*Note d'orientation « Politique pénale — Exécution des peines »* du ministre de la Justice, juin 1996, p. 16, renvoi n° 46).

« Le dernier arrêté de grâce collective a été pris en juin 1994, à l'occasion de la présidence belge de l'Union européenne.

Les six mois de réduction de peine octroyés en vertu de l'arrêté de grâce collective se sont traduits par la libération immédiate de 471 détenus. En outre, une telle mesure a un effet *différé* sur la date d'admissibilité à la mise en liberté anticipée, sur la non-incarcération des condamnés à une peine de courte durée (inférieures à quatre mois) et sur la

4 maanden) en de duur van de proeftermijn van voorwaardelijk in vrijheid gestelden. » (Reeds aangehaalde oriëntatienota, blz. 16).

Individuele genade als een persoonlijk prerogatief van de Koning die soeverein oordeelt of hij al dan niet genade verleent, zonder aan enig advies gebonden te zijn, zonder wettelijke regeling kan niet langer aanvaard worden.

In de praktijk wordt genade weliswaar verleend op voorstel van de minister van Justitie en na gemotiveerd advies van gevangenisdirectie, openbaar ministerie en centrale administratie, doch een en ander biedt geen waarborgen.

Deze formule is onverenigbaar met de hedendaagse opvatting van een rechtsstaat. In België is het genaderecht bovendien verzeild geraakt in de sfeer van verwerpelijk politiek dienstbetoon.

Naar mijn mening biedt artikel 122.1 van de Nederlandse Grondwet, op voorwaarde dat zij beperkt wordt tot individuele maatregelen, een aantrekkelijke formulering, die als leidraad zou kunnen dienen voor een constituant:

« Gratie wordt verleend bij koninklijk besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met in acht neming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. »

G. BOURGEOIS

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van de artikelen 110 en 111 van de Grondwet.

19 september 1996.

G. BOURGEOIS

durée du délai d'épreuve des personnes libérées sous conditions. » (Note d'orientation déjà citée, p. 16).

Quant au droit de *grâce individuelle* constituant une prérogative personnelle du Roi qui juge souverainement d'octroyer ou non la grâce, sans être tenu par un avis quelconque ni avoir à se conformer à des règles légales, il n'est plus admissible.

Dans la pratique, la grâce est, certes, accordée sur proposition du ministre de la Justice et après avis motivé de la direction de l'établissement pénitentiaire, du ministère public et de l'administration centrale, mais cela ne constitue pas une garantie.

Cette formule est inconciliable avec la conception moderne de l'Etat de droit. En Belgique, le droit de grâce s'est en outre fourvoyé sur le terrain du « service social » des partis politiques, pratique blâmable s'il en est.

La disposition de l'article 122.1 de la Constitution néerlandaise offre, à notre sens, une formulation intéressante, à condition qu'elle soit limitée aux mesures individuelles, et pourrait servir de fil conducteur pour une constituant:

« La grâce est accordée par arrêté royal, après avis d'une juridiction désignée par la loi et dans le respect des règles arrêtées par la loi ou en vertu de celle-ci. »

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision des articles 110 et 111 de la Constitution.

19 septembre 1996.