

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 décembre 2012

PROPOSITION DE LOI

**modifiant 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**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 52.229/3 DU 6 NOVEMBRE 2012**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 december 2012

WETSVOORSTEL

**tot wijziging 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**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 52.229/3 VAN 6 NOVEMBER 2012**

Document précédent:

Doc 53 **1665/ (2010/2011):**

001: Proposition de loi de Mmes Van Cauter et Lahaye-Battheu et
M. De Croo.

Voorgaand document:

Doc 53 **1665/ (2010/2011):**

001: Wetsvoorstel van de dames Van Cauter en Lahaye-Battheu en
de heer De Croo

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie		
PS	:	Parti Socialiste		
MR	:	Mouvement Réformateur		
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams		
sp.a	:	socialistische partij anders		
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen		
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten		
VB	:	Vlaams Belang		
cdH	:	centre démocrate Humaniste		
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones		
LDD	:	Lijst Dedecker		
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie		

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>		<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	
<i>Commandes:</i>		<i>Bestellingen:</i>	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél. : 02/ 549 81 60		Tel. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.lachambre.be		www.dekamer.be	
e-mail : publications@lachambre.be		e-mail : publicaties@dekamer.be	

AVID DU CONSEIL D'ÉTAT N° 52.229/3 DU 6 NOVEMBRE 2012

Le 15 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "modifiant 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" (Doc. parl., Chambre, n° 53-1665/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 6 novembre 2012. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wouter PAS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 novembre 2012.

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de rendre plus sévères les conditions de temps fixées dans la loi du 17 mai 2006² permettant d'obtenir une libération conditionnelle.

Désormais, la personne condamnée à une peine privative de liberté ne pourrait obtenir une libération conditionnelle qu'après avoir subi deux tiers de la peine au lieu d'un tiers, comme il est actuellement prévu dans la loi (article 25, §§ 1^{er} et 2, a), proposé).

Pour les peines privatives de liberté de plus de trois ans, il faut, en cas de récidive, avoir subi les trois quarts de la peine (au lieu de deux tiers), sans que la durée de celle-ci puisse excéder vingt ans (au lieu de quatorze ans) (article 25, § 2, b), proposé).

¹ 'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

² 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"

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE NR. 52.229/3 VAN 6 NOVEMBER 2012

Op 15 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht, binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een wetsvoorstel "tot wijziging 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" (Parl. St. Kamer, nr. 53-1665/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 6 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2012.

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe in de wet van 17 mei 2006² de tijdsvoorwaarden om in aanmerking te komen voor de voorwaardelijke invrijheidstelling te verstrengen.

Voortaan zou de veroordeelde tot een vrijheidsstraf slechts in aanmerking komen voor de voorwaardelijke invrijheidstelling na twee derden van de straf te hebben ondergaan, in plaats van na één derde van de straf, zoals de wet thans bepaalt (voorgesteld artikel 25, §§ 1 en 2, a)).

Voor vrijheidsstraffen van meer dan drie jaar moet, in geval van herhaling, drie vierden (in plaats van twee derden) van de straf ondergaan zijn, zonder twintig jaar te mogen overschrijden (i.p.v. 14 jaar) (voorgesteld artikel 25, § 2, b)).

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² 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 cas de condamnation à une peine privative de liberté à perpétuité, il faut avoir subi vingt ans de cette peine (au lieu de dix ans) et, en cas de récidive, vingt-deux ans et six mois (au lieu de seize ans) (article 25, § 2, c), proposé).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. La proposition ne fixe pas de date d'entrée en vigueur pour la loi à adopter. Les nouvelles dispositions seront donc immédiatement applicables, également pour les personnes déjà condamnées.

Dans son avis 52 102/AG du 16 octobre 2012, l'Assemblée générale du Conseil d'État a observé ce qui suit:³

"L'article 7 de la C.E.D.H. et l'article 15 du P.I.D.C.P. interdisent l'application rétroactive de la loi pénale au détriment du prévenu, de l'accusé ou du condamné.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'interdiction de rétroactivité ne s'applique pas à des mesures qui ne concernent que l'exécution ou l'application de la peine. La Cour a jugé qu'une distinction doit être opérée entre une "mesure constituant en substance une "peine" et "une mesure relative à l'"exécution" ou à l'"application" de la peine". La Cour déclare que "lorsque la nature et le but d'une mesure concernent la remise d'une peine ou un changement dans le système de libération conditionnelle, cette mesure ne fait pas partie intégrante de la "peine" au sens de l'article 7"⁴. La Cour précise: "Cependant, la distinction entre les deux n'est peut-être pas toujours nette en pratique"^{5,6}. Dans un arrêt récent, la Cour considère encore: "La Cour observe qu'il ne paraît faire aucun doute que la fixation d'une période minimale d'emprisonnement pour une réclusion à perpétuité relève de l'infliction de la peine et bénéf-

³ Avis C.E. 52 102/AG du 16 octobre 2012 sur un avant-projet de loi "modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive [et] modifiant 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"

⁴ Note 38 de l'avis 52 102/AG: Cour eur. D. H., *Rio Prada c. Espagne*, n° 42750/09, 10 juillet 2012, § 48, 17-18, affaire dans laquelle la Cour renvoie à une jurisprudence antérieure ("*Hosein c. Royaume-Uni*, n° 26293/95, décision de la Commission du 28 février 1996, *Grava c. Italie*, n° 43522/98, 10 juillet 2003, § 51, *Kafkaris c. Ghypre* [GC], n° 21906/04, précité, § 142, *Scoppola c. Italie (n° 2)* [GC], n° 10249/03, 17 septembre 2009, § 98, et *M.-c. Allemagne*, n° 19359/04, 17 décembre 2009, § 121"). L'affaire *Rio Prada c. Espagne* vient toute fois d'être renvoyée devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁵ Note 39 de l'avis 52 102/AG: *Kafkaris*, précité, § 142, et *Gurguchiani c. Espagne*, n° 19012/06, 15 décembre 2009, § 31.

⁶ Note 40 de l'avis 52 102/AG: Cour eur. D. H., 10 juillet 2003, *Kafkaris*, précité, § 142, et *Gurguchiani*, précité, § 31.

In geval van levenslange gevangenisstraf dient twintig jaar van de straf te zijn ondergaan (in plaats van tien jaar), en, in geval van herhaling, tweeëntwintig jaar en zes maanden (in plaats van zestien jaar) (voorgesteld artikel 25, § 2, c)).

ALGEMENE OPMERKING

3. Het voorstel bepaalt geen datum van inwerkingtreding van de aan te nemen wet. De nieuwe bepalingen zullen dus onmiddellijk van toepassing zijn en ook voor reeds veroordeelde personen gelden.

In advies 52 102/AV van 16 oktober 2012 heeft de Algemene Vergadering van de Raad van State het volgende opgemerkt:³

"Artikel 7 van het EVRM en artikel 15 BUPO verbieden de retroactieve toepassing van de strafwet, ten nadele van de beklaagde, de beschuldigde of de veroordeelde.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het verbod van terugwerkende kracht niet van toepassing is op maatregelen die louter de uitvoering of de toepassing van de straf betreffen. Het Hof oordeelde dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen een "mesure constituant en substance une "peine" en "une mesure relative à l'"exécution" ou à l'"application" de la peine". Het Hof stelt dat "lorsque la nature et le but d'une mesure concernent la remise d'une peine ou un changement dans le système de libération conditionnelle, cette mesure ne fait pas partie intégrante de la "peine" au sens de l'article 7"⁴. Het Hof erkent evenwel: "Cependant, la distinction entre les deux n'est peut-être pas toujours nette en pratique"^{5,6}. In een recent arrest stelde het Hof nog: "La Cour observe qu'il ne paraît faire aucun doute que la fixation d'une période minimale d'emprisonnement pour une réclusion à perpétuité relève

³ Adv.RvS nr. 52 102/AV van 16 oktober 2012 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van het Strafwetboek tot invoering van een nieuwe grond van herhaling en tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende modaliteiten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten"

⁴ Voetnoot 38 van advies 52 102/AV: EHRM, *Rio Prada t. Spanje*, nr. 42750/09, 10 juli 2012, § 48, 17-18, waarbij het Hof verwijst naar eerdere rechtspraak ("*Hosein c. Royaume-Uni*, n° 26293/95, décision de la Commission du 28 février 1996, *Grava c. Italie*, n° 43522/98, 10 juillet 2003, § 51, *Kafkaris c. Ghypre* [GC], n° 21906/04, précité, § 142, *Scoppola c. Italie (n° 2)* [GC], n° 10249/03, 17 septembre 2009, § 98, et *M. c. Allemagne*, n° 19359/04, 17 décembre 2009, § 121"). L'affaire *Rio Prada c. Espagne* vient toute fois d'être renvoyée devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁵ Voetnoot 39 van advies 52 102/AV: Voornoemd *Kafkaris*, § 142, en 18 december 2009, nr. 19012/06, *Gurguchiani/Spainje*, § 31.

⁶ Voetnoot 40 van advies 52 102/AV: EHRM, 10 juli 2003, voornoemd *Kafkaris*, § 142, en voornoemd *Gurguchiani*, § 31.

ficie donc de la protection de l'article 7⁷. On peut en déduire que les conditions de la mise en liberté et, a fortiori, le fait de rendre impossible une libération conditionnelle éventuelle doivent être considérées comme une peine".

Dès lors, dans la mesure où elle rend plus sévères les conditions de temps permettant d'obtenir une libération conditionnelle, la proposition peut uniquement valoir pour des condamnations futures, compte tenu de l'article 7 de la Convention européenne "de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales" et de l'article 15 du Pacte international "relatif aux droits civils et politiques". Il serait préférable de le préciser dans une disposition transitoire à insérer dans la proposition.

*

Le greffier,

GREET VERBERCKMOES

Le président,

JAN SMETS

de l'infliction de la peine et bénéficie donc de la protection de l'article 7.⁷ Hieruit kan men afleiden dat de voorwaarden voor de invrijheidstelling en a fortiori het onmogelijk maken van een eventuele voorwaardelijke invrijheidstelling, als een straf moeten worden beschouwd."

In de mate dat het voorstel leidt tot een verzwaring van de tijdsvoorwaarden om in aanmerking te komen voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling, kan het dan ook, gelet op artikel 7 van het Europees Verdrag "tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden" en artikel 15 van het Verdrag "inzake burgerrechten en politieke rechten" enkel gelden voor toekomstige veroordelingen. Dit wordt best in een overgangsbepaling in het voorstel verduidelijkt.

*

De griffier,

GREET VERBERCKMOES

De voorzitter,

JAN SMETS

⁷ Note 41 de l'avis 52 102/AG: Cour eur. D. H., 17 janvier 2012, *Vinter et autres c. Royaume-Uni*, § 109.

⁷ Voetnoot 41 van advies 52 102/AV: EHRM, 17 januari 2012, *Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, § 109.