

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

3 juli 2025

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,
teneinde te verduidelijken dat het orgaan
dat toeziet op de waarborgen inzake toezicht
en klachten wel degelijk bevoegd is
voor de veroordeelden die hun straf
uitzitten in een transitiehuis**

**Advies van de Raad van State
Nr. 77.831/16 van 30 juni 2025**

Zie:

Doc 56 **0515/ (2024/2025)**:
001: Wetsvoorstel van de heer Aouasti c.s.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

3 juillet 2025

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, visant à préciser
que l'organe de contrôle des garanties en
matière de surveillance et de plaintes est bien
compétent pour les condamnés exécutant
leur peine dans une maison de transition**

**Avis du Conseil d'État
N° 77.831/16 du 30 juin 2025**

Voir:

Doc 56 **0515/ (2024/2025)**:
001: Proposition de loi de M. Aouasti et consorts.

01862

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	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	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Op 6 juni 2025 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, teneinde te verduidelijken dat het orgaan dat toeziet op de waarborgen inzake toezicht en klachten wel degelijk bevoegd is voor de veroordeelden die hun straf uitzitten in een transitiehuis' (*Parl.St. Kamer 2024-25, nr. 56-515/1*).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 26 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juni 2025.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe artikel 9/2 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' aan te vullen met een vijfde paragraaf. Daarin wordt onder andere het onafhankelijke toezicht op een transitiehuis, op de bejegening van de veroordeelden die er worden geplaatst en op de naleving van de hen betreffende voorschriften toevertrouwd aan de commissie van toezicht bij de gevangenis die de detentiedossiers beheert van alle veroordeelden in het transitiehuis. Daarnaast wordt de procedure voor de afhandeling van klachten, zoals geregeld in titel VIII van de basiswet van 12 januari 2005 'betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden', van toepassing gemaakt op de in een transitiehuis geplaatste veroordeelde. De veroordeelde heeft ook het recht

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

Le 6 juin 2025, 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, visant à préciser que l'organe de contrôle des garanties en matière de surveillance et de plaintes est bien compétent pour les condamnés exécutant leur peine dans une maison de transition' (*Doc. parl., Chambre, 2024-25, n° 56-515/1*).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 26 juin 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesses, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juin 2025.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de compléter l'article 9/2 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' par un cinquième paragraphe. Ce paragraphe confie notamment le contrôle indépendant sur la maison de transition, sur le traitement réservé aux condamnés qui y sont placés et sur le respect des règles les concernant à la commission de surveillance de la prison qui gère les dossiers de détention de l'ensemble des condamnés de la maison de transition. La procédure relative au traitement des plaintes telle qu'elle est organisée au titre VIII de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus' est en outre rendue applicable au condamné placé en maison de transition. Le condamné a

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

tegen de beslissing die de minister of diens gemachtigde in overeenstemming met artikel 12, § 2, van de wet van 17 mei 2006 neemt, beroep aan te tekenen bij de Beroepscommissie van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (artikel 2 van het voorstel).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. Zoals de toelichting bevestigt, is de tekst van het voorstel grotendeels ontleend aan een advies van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (hierna: CTRG) van juni 2022 over de bevoegdheid van de CTRG voor de transitiehuizen.² Het strekt ertoe via een wijziging van de wet van 17 mei 2006 bepaalde onderdelen van de basiswet van 12 januari 2005 in verband met de gevangenis en de daarin verblijvende gedetineerden van toepassing te verklaren op de transitiehuizen en de daarin geplaatste veroordeelden.

In advies 65.955/1 van 9 mei 2019 heeft de Raad van State het volgende opgemerkt betreffende de toepasselijkheid van de basiswet van 12 januari 2005 op de veroordeelden die hun vrijheidsstraf ondergaan in een transitiehuis:

“Zowel uit de tekst van de artikelen 9/1 en 9/2 van de wet van 17 mei 2006, als uit de parlementaire voorbereiding bij de wet van 11 juli 2018 waarmee deze wetsbepalingen werden ingevoegd, blijkt dat de wetgever ervan uit gaat dat op de veroordeelden die hun vrijheidsstraf ondergaan in een transitiehuis de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ van toepassing is.

Eenzijds omschrijft artikel 9/1 van de wet van 17 mei 2006 de plaatsing in een transitiehuis als een vorm van detentie waarbij de veroordeelde gedetineerde zijn vrijheidsstraf ondergaat op basis van een plaatsingsplan. Het artikel bepaalt uitdrukkelijk dat de uitvoering van de vrijheidsstraf voort loopt tijdens de duur van de plaatsing. Artikel 9/2 van dezelfde wet omschrijft een transitiehuis als een inrichting waar veroordeelden kunnen geplaatst worden om hun vrijheidsstraf te ondergaan. Anderzijds bepaalt artikel 3 van de basiswet van 12 januari 2005 dat de wet betrekking heeft op de uitvoering van veroordelingen tot vrijheidsstraffen die in kracht van gewijsde zijn gegaan en op de uitvoering van vrijheidsbenemende maatregelen.

De toepasselijkheid van de basiswet van 12 januari 2005 is daarenboven bevestigd in de parlementaire voorbereiding bij de wet van 11 juli 2018. In de memorie van toelichting bij het

aussi le droit d’interjeter appel contre la décision du ministre ou de son délégué prise conformément à l’article 12, § 2, de la loi du 17 mai 2006 auprès de la commission d’appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire (article 2 de la proposition).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. Comme le confirment les développements, le texte de la proposition s’inspire largement d’un avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après: CCSP) de juin 2022 concernant la compétence du CCSP sur les maisons de transition². Par une modification de la loi du 17 mai 2006, il vise à déclarer certaines parties de la loi de principes du 12 janvier 2005 relatives aux prisons et aux détenus y séjournant applicables aux maisons de transition et aux condamnés qui y sont placés.

Dans l’avis 65.955/1 du 9 mai 2019, le Conseil d’État a observé ce qui suit en ce qui concerne l’applicabilité de la loi de principes du 12 janvier 2005 aux condamnés qui subissent leur peine privative de liberté dans une maison de transition:

“Il ressort à la fois du texte des articles 9/1 et 9/2 de la loi du 17 mai 2006 et des travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 2018, qui ont inséré ces dispositions législatives, que le législateur considère que la loi de principes du 12 janvier 2005 ‘concernant l’administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus’ s’applique aux condamnés qui subissent leur peine privative de liberté dans une maison de transition.

D’une part, l’article 9/1 de la loi du 17 mai 2006 définit le placement dans une maison de transition comme une forme de détention sous laquelle le détenu condamné subit sa peine privative de liberté sur la base d’un plan de placement. L’article prévoit expressément que l’exécution de la peine privative de liberté se poursuit pendant la durée du placement. L’article 9/2 de la même loi définit une maison de transition comme un établissement dans lequel des condamnés peuvent être placés afin d’y subir leur peine privative de liberté. D’autre part, l’article 3 de la loi de principes du 12 janvier 2005 dispose que la loi concerne l’exécution de condamnations à des peines privatives de liberté coulées en force de chose jugée ainsi que l’exécution de mesures privatives de liberté.

Les travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 2018 confirment en outre l’applicabilité de la loi de principes du 12 janvier 2005. Selon l’exposé des motifs du projet de loi, “[l]a maison

² Dit advies kan geraadpleegd worden op de website van de CTRG: zie <https://ctr.g.belgium.be/wp-content/uploads/2025/05/Wetsvoorstel-transitiehuizen-juni-2022.pdf>.

² Cet avis peut être consulté sur le site Internet du CCSP: voir <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2025/05/Proposition-de-loi-maisons-de-transition-juin-2022.pdf>.

wetsontwerp wordt gesteld dat '[h]et transitiehuis (...) immers verondersteld wordt de detentie uit te voeren met respect voor dezelfde basisprincipes dan (*sic*) deze waarop de wetten van 2005 en 2006 gedetineerden gestoeld zijn'.^{3,4}

Daaruit volgt dat de detentie van een veroordeelde in een transitiehuis in overeenstemming moet zijn met de basiswet van 12 januari 2005. Die vaststelling impliceert evenwel op zich niet dat een transitiehuis een gevangenis is in de zin van die wet,⁵ zodat niets de wetgever belet om, zoals in dit geval, bepaalde regelingen uit die wet, die in beginsel slechts van toepassing zijn op gevangenen, van toepassing te maken op transitiehuizen.

3.2. Tijdens de parlementaire bespreking wordt dit opzet het best verduidelijkt. De toelichting sluit nu immers veeleer aan bij een lezing van de voormelde wetten waarin transitiehuizen wel als gevangenen worden gekwalificeerd, ten gevolge waarvan de regelingen in de basiswet van 12 januari 2005 die gelden voor de gevangenen en de daarin verblijvende gedetineerden op zichzelf reeds op de transitiehuizen en de daarin geplaatste veroordeelden van toepassing zouden zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In het voorgestelde artikel 9/2, § 5, eerste lid, van de wet van 17 mei 2006 wordt verwezen naar de "commissie van toezicht bij de gevangenis die de detentiedossiers beheert van alle veroordeelden in het transitiehuis".

Volgens artikel 11, § 3, tweede lid, van de wet van 17 mei 2006 duidt de minister of zijn gemachtigde in geval van een beslissing tot plaatsing in een transitiehuis eveneens de gevangenis aan die tijdens de duur van de plaatsing het detentiedossier van de veroordeelde zal beheren. Volgens artikel 36 van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 'tot bepaling van de

³ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: In het Frans: "La maison de transition se doit d'exécuter la gestion de la détention sur base des mêmes principes que les loi du 2005 et du 2006", *Parl.St.* Kamer, 2017-18, nr. 2969/001, 59.

⁴ Adv.RvS 65.955/1 van 9 mei 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 juli 2019 'tot bepaling van de normen voor de erkenning als transitiehuis en houdende de exploitatievoorwaarden voor een transitiehuis', opmerking 4.2.2.

⁵ Artikel 2, 4°, van de basiswet van 12 januari 2005 definieert een 'gedetineerde' voor de toepassing van die wet als "de persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of van een vrijheidsbenemende maatregel geheel of gedeeltelijk plaatsvindt in een gevangenis". Een 'gevangenis' is volgens artikel 2, 15°, van dezelfde wet "een door de Koning aangewezen inrichting bestemd voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf en van vrijheidsbenemende maatregelen". Artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 17 augustus 2019 'tot uitvoering van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden inzake de bestemming van de gevangenen en de plaatsing en de overplaatsing van de gedetineerden' bevat een opsomming van "gevangenen (...) opgericht binnen het Rijk". De transitiehuizen worden daarin niet vermeld.

de transition se doit d'exécuter la gestion de la détention sur base des mêmes principes que les lois du 2005 et du 2006'^{3,4}.

Il en résulte que la détention d'un condamné dans une maison de transition doit être conforme à la loi de principes du 12 janvier 2005. Cette constatation n'implique toutefois pas en soi qu'une maison de transition est une prison au sens de cette loi⁵, de sorte que rien n'empêche le législateur, comme dans le cas présent, d'appliquer aux maisons de transition certaines dispositions de cette loi qui ne sont en principe applicables qu'aux prisons.

3.2. Mieux vaudrait préciser cet objectif au cours des débats parlementaires. En effet, pour l'heure, les développements correspondent davantage à une interprétation des lois précitées suivant laquelle les maisons de transition sont bel et bien qualifiées de prisons, ce qui implique que les dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 applicables aux prisons et aux détenus qui y séjournent s'appliqueraient en soi déjà aux maisons de transition et aux condamnés qui y sont placés.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. L'article 9/2, § 5, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi du 17 mai 2006 fait référence à la "commission de surveillance de la prison [...] qui gère les dossiers de détention de l'ensemble des condamnés de la maison de transition".

Selon l'article 11, § 3, alinéa 2, de la loi du 17 mai 2006, en cas d'une décision de placement en maison de transition, le ministre ou son délégué désigne également la prison qui gèrera le dossier de détention du condamné pendant la durée du placement. En vertu de l'article 36 de l'arrêté royal du 22 juillet 2019 'fixant les normes en vue de l'agrément comme

³ Note de bas de page 1 de l'avis cité: En néerlandais: "[h]et transitiehuis wordt immers verondersteld de detentie uit te voeren met respect voor dezelfde basisprincipes dan (*sic*) deze waarop de wetten van 2005 en 2006 gedetineerden gestoeld zijn", *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 2969/001, p. 59.

⁴ Avis C.E. 65.955/1 du 9 mai 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 juillet 2019 'fixant les normes en vue de l'agrément comme maison de transition et fixant les conditions d'exploitation pour une maison de transition', observation 4.2.2.

⁵ L'article 2, 4°, de la loi de principes du 12 janvier 2005 définit un "détenu" pour l'application de cette loi comme "la personne à l'égard de laquelle l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure privative de liberté s'effectue en tout ou en partie dans une prison". Selon l'article 2, 15°, de cette même loi, une "prison" est "l'établissement désigné par le Roi et destiné à l'exécution de condamnations à une peine privative de liberté et de mesures privatives de liberté". L'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 17 août 2019 'portant exécution des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la destination des prisons et au placement et transfèrement des détenus' contient une énumération des "prisons [...] établies dans le Royaume". Les maisons de transition n'y sont pas mentionnées.

normen voor de erkenning als transitiehuis en houdende de exploitatievoorwaarden voor een transitiehuis' is elk transitiehuis, met het oog op het beheer van het detentiedossier, functioneel verbonden aan de gevangenis die in de beslissing tot plaatsing werd aangeduid als gevangenis die het detentiedossier van de veroordeelde beheert. Gevraagd of bij de plaatsing van veroordeelden in een bepaald transitiehuis steeds *dezelfde* gevangenis wordt aangeduid voor het beheer van de dossiers, antwoordde de gemachtigde:

“L'idéal serait, en effet, de rattacher une maison de transition à un établissement pénitentiaire pour avoir une seule commission de surveillance compétente. A défaut, s'il devait y avoir un contrôle 'par détenu', le fonctionnement deviendrait inefficace.”

Artikel 11, § 3, van de wet van 17 mei 2006 noch artikel 36 van het voormelde koninklijk besluit van 22 juli 2019 nopen vooralsnog echter noodzakelijk tot die door de gemachtigde als ideaal omschreven werkwijze. De voormelde wetsbepaling wordt bijgevolg het best tegelijk in die zin gewijzigd.

5. Zoals de gemachtigde bevestigde, dient in het voorgestelde artikel 9/2, § 5, derde lid, van de wet van 17 mei 2006 te worden verwezen naar “artikel 12, § 2*bis*” in plaats van naar “artikel 12, § 2” van dezelfde wet.⁶

In de tweede zin van dit lid dient ook te worden geschreven “van overeenkomstige toepassing” in plaats van “van toepassing”, vermits de aan te vechten beslissing niet uitgaat van de directeur-generaal van de penitentiaire administratie, maar van de minister of zijn gemachtigde.

De griffier,

Ilse ANNÉ

De voorzitter,

Wouter PAS

maison de transition et fixant les conditions d'exploitation pour une maison de transition', pour la gestion du dossier de détention, chaque maison de transition est rattachée sur le plan fonctionnel à la prison désignée dans la décision de placement comme la prison qui gère le dossier de détention du condamné. À la question de savoir si *la même* prison est toujours désignée pour la gestion des dossiers lors du placement de condamnés dans une maison de transition donnée, le délégué a répondu ce qui suit:

“L'idéal serait, en effet, de rattacher une maison de transition à un établissement pénitentiaire pour avoir une seule commission de surveillance compétente. A défaut, s'il devait y avoir un contrôle 'par détenu', le fonctionnement deviendrait inefficace”.

Toutefois, ni l'article 11, § 3, de la loi du 17 mai 2006 ni l'article 36 de l'arrêté royal précité du 22 juillet 2019 ne requièrent nécessairement pour l'heure le mode de fonctionnement décrit comme idéal par le délégué. Mieux vaudrait dès lors modifier simultanément la disposition légale précitée en ce sens.

5. Comme l'a confirmé le délégué, l'article 9/2, § 5, alinéa 3, proposé, de la loi du 17 mai 2006 doit faire référence à “l'article 12, § 2*bis*” plutôt qu'à “l'article 12, § 2” de cette même loi⁶.

Dans la deuxième phrase de cet alinéa, on écrira par ailleurs “sont applicables par analogie” au lieu de “sont applicables” dès lors que la décision contestée n'émane pas du directeur général de l'administration pénitentiaire, mais du ministre ou de son délégué.

Le greffier,

Ilse ANNÉ

Le président,

Wouter PAS

⁶ De indieners van het voorstel van wet dienen bovendien na te gaan of zij in deze beroepsmogelijkheid ook willen voorzien ten aanzien van beslissingen die door de minister of zijn gemachtigde genomen worden met toepassing van artikel 12, § 3, tweede of derde lid, van de wet van 17 mei 2006, en desgevallend te motiveren waarom dat niet het geval is.

⁶ Les auteurs de la proposition de loi doivent en outre vérifier s'ils souhaitent aussi prévoir cette voie de recours en ce qui concerne les décisions prises par le ministre ou son délégué en application de l'article 12, § 3, alinéas 2 ou 3, de la loi du 17 mai 2006 et, le cas échéant, justifier pourquoi ce n'est pas le cas.