

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2014-2015

4 NOVEMBER 2014

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 110 van de Grondwet

(Ingediend door de heer Jean-Jacques De Gucht)

TOELICHTING

Dit voorstel neemt, met enkele wijzigingen, de tekst over van een voorstel dat reeds op 12 mei 2011 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 5-1025/1 — 2010/2011).

Het genaderecht is een koninklijk voorrecht dat is ingesteld bij artikel 110 van de Grondwet : « De Koning heeft het recht 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. »

Het prerogatief van de Koning om genade te verlenen stond in de loop van de geschiedenis meermaals op de helling. Tijdens de periode van de Franse Revolutie werd het genaderecht geschrapt uit de Code pénal. Men wilde zich vooral keren tegen de alleenheerschappij van de adel en de Koning en dus was een dergelijk groot koninklijk prerogatief geen optie voor de grondwetgevers van die tijd. Ook in de jonge Belgische Staat werd het monarchistisch karakter van de instelling genade in vraag gesteld. Het Voorlopig Bewind installeerde bij besluit van 19 november een Genadecommissie samengesteld uit de kamervoorzitters en de procureur-generaal van het Hof te Brussel. Op 14 januari 1831 weigerde de Grondwettelijke Vergadering, het Nationaal Congres, de Commissie definitief te installeren. De uitoefening van het genaderecht werd daarom een exclusieve bevoegdheid van de vorst, één van zijn belangrijkste prerogatieven. België was hiermee de vreemde eend in de bijt : in Frankrijk werd het recht van genade toegekend aan

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2014-2015

4 NOVEMBRE 2014

Proposition de déclaration de révision de l'article 110 de la Constitution

(Déposée par M. Jean-Jacques De Gucht)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition reprend, moyennant quelques modifications, le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 12 mai 2011 (doc. Sénat, n° 5-1025/1 — 2010/2011).

Le droit de grâce constitue une prérogative royale instaurée par l'article 110 de la Constitution : « 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. »

La grâce royale est une prérogative qui a plusieurs fois été remise en cause au cours de l'histoire. Sous la Révolution française, le droit de grâce a été supprimé du Code pénal français. Alors que le pouvoir absolu de la noblesse et du Roi constituait le principal motif de contestation, il était inenvisageable pour les constituants de l'époque d'accorder au Roi une prérogative d'une telle ampleur. Au sein du jeune État belge, le caractère monarchique de l'institution de la grâce fut également remis en question. Par arrêté du 19 novembre 1830, le gouvernement provisoire institua une Commission des grâces, composée des présidents des chambres législatives et du procureur général de la cour de Bruxelles. Le 14 janvier 1831, l'Assemblée constituante — le Congrès national — refusa cependant d'installer définitivement cette Commission. C'est ainsi que l'exercice du droit de grâce devint une compétence exclusive du souverain, l'une de ses prérogatives les plus importantes d'ailleurs. En posant ce choix, la Belgique allait à contre-courant de

de president en in Nederland werd het een expliciete bevoegdheid van de regering.

De Belgische grondwetgever meende dat in het licht van de vooropgestelde doelstelling van wederzijdse controle tussen de machten de Koning de bevoegdheid moet toekomen om te oordelen over een mogelijke strafvermindering. Mast en Dujardin stellen daarover : « De strakke toepassing van de strafwet, die met de oneindige verscheidenheid van de gevallen geen rekening houdt, kan in bepaalde omstandigheden te streng en onbillijk zijn. Strengere veroordelingen die, toen zij werden uitgesproken, rechtvaardig leken te zijn, kunnen nadien overdreven blijken. In de uitoefening van het genaderecht wordt het middel gevonden om in die gevallen, de toepassing van de uitgesproken veroordeling te verzachten. »

In zijn huidige vorm draagt het genaderecht echter niet bij tot een behoorlijke strafbedeling. Willekeur is nooit veraf, aangezien de Koning bij het inwilligen van een genadeverzoek door geen enkele procedure of voorwaarde gebonden is. In de praktijk worden wel bepaalde regelen in acht genomen die zijn opgenomen in verschillende circulaire's waarvan die van 23 februari 1899 houdende de algemene verordening voor het uitoefenen van het recht van genade en de omzendbrief van 1999 door Marc Verwilghen als belangrijkste beschouwd worden. Een wettelijke regeling is er evenwel niet, waardoor de Koning het recht van genade min of meer naar eigen goeddunken kan uitoefenen. Het genaderecht is hierdoor verzeild geraakt in een sfeer van politiek dienstbetoon. Het verschil tussen Vlaanderen en Wallonië wat betreft het inwilligen van verzoeken getuigt hiervan (de voorbije drie jaar werden respectievelijk 6 %, 1,9 % en 2,9 % van de Nederlandstalige genadeverzoeken ingewilligd. Aan Franstalige kant was dit 18 %, 15,5 % en 10,1 %).

De indiener van dit voorstel meent dat :

— het koninklijk prerogatief om genade te verlenen een achterhaalde praktijk is. Genade wordt in de toekomst *beter* bij de bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechtbanken gevoegd, zoals men heeft gedaan met de voorwaardelijke invrijheidstelling en de terbeschikkingstelling. Op deze manier spreekt de rechterlijke macht zich niet alleen uit over de straffen maar heeft ze ook vat op de uitvoering ervan ;

l'époque. Ainsi, en France, le droit de grâce fut octroyé au président, tandis que les Néerlandais en firent une compétence explicite du gouvernement.

À la lumière de l'objectif de contrôle mutuel des différents pouvoirs, le constituant belge a estimé devoir confier au Roi la compétence de décider d'une éventuelle réduction de peine. Mast et Dujardin écrivent à ce sujet : « L'application stricte de la loi pénale, qui ne tient pas compte de l'infinie diversité des cas, peut s'avérer trop sévère et injuste dans certaines circonstances. Des condamnations sévères, qui semblaient justifiées au moment où elles ont été prononcées, peuvent par la suite se révéler excessives. Dans ces cas-là, l'exercice du droit de grâce offre la possibilité d'alléger l'exécution de la condamnation prononcée. » (traduction)

Dans sa forme actuelle, le droit de grâce ne contribue cependant pas à une juste administration des peines. L'arbitraire n'est jamais loin, car le Roi n'est tenu par aucune procédure ni condition dans la suite qu'il réserve aux recours en grâce qui lui sont adressés, même si, dans la pratique, certaines règles sont prises en compte. Ces règles sont énoncées dans plusieurs circulaire's, dont celle du 23 février 1899 portant règlement général sur l'exercice du droit de grâce et celle de 1999 (du ministre Marc Verwilghen), considérées comme les deux plus importantes. Il n'existe toutefois pas de dispositions légales en la matière si bien que le Roi peut exercer le droit de grâce plus ou moins comme il l'entend. Aussi flotte-t-il comme un parfum de clientélisme autour du droit de grâce, ainsi qu'en témoigne la disparité entre la Flandre et la Wallonie en ce qui concerne la proportion de recours en grâce accueillis favorablement (ces trois dernières années, respectivement 6 %, 1,9 % et 2,9 % des demandes de grâce introduites par des néerlandophones ont reçu une réponse favorable, contre 18 %, 15,5 % et 10,1 % du côté francophone).

L'auteur de la présente proposition estime que :

— la prérogative royale du droit de grâce est une pratique obsolète. La grâce devrait à l'avenir être adjointe aux compétences des tribunaux de l'application des peines, comme on l'a fait pour la libération conditionnelle et la mise à disposition. Ainsi, le pouvoir judiciaire ne se limitera pas à prononcer des peines mais aura également prise sur leur exécution ;

— de procedure en voorwaarden voor genade wet-
telijk geregeld moeten worden. Dit heeft als voordeel dat
er beslissingscriteria worden aangebracht die orde op
zaken kunnen stellen in tot op heden al te ondoorzichtig
gebleven besluitvormingsprocessen.

Jean-Jacques DE GUCHT.

*
* *

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herzie-
ning van artikel 110 van de Grondwet.

16 juli 2014.

Jean-Jacques DE GUCHT.

— la procédure et les conditions en matière de grâce
doivent être réglées par la loi. L'avantage résidera dans
la définition de critères de décision susceptibles de
mettre de l'ordre dans des processus décisionnels qui
ont, jusqu'à présent, toujours manqué de transparence.

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de
l'article 110 de la Constitution.

16 juillet 2014.