

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

18 JUILLET 2012

Projet de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines et 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, en ce qui concerne l'entrée en vigueur

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
M. TORFS

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

18 JULI 2012

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken en 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, wat de inwerkingtreding betreft

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **TORFS**

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie:

Président/Voorzitter: Alain Courtois.

Membres/Leden :

N-VA	Frank Boogaerts, Inge Faes, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
PS	Hassan Bousetta, Ahmed Laaouej, Philippe Mahoux.
MR	Alain Courtois, Christine Defraigne.
CD&V	Sabine de Bethune, Peter Van Rompuy.
sp.a	Dalila Douifi, Guy Swennen.
Open Vld	Martine Taelman.
Vlaams Belang	Bart Laeremans.
Écolo	Zakia Khattabi.
cdH	Francis Delpérée.

Suppléants/Plaatsvervangers :

Huub Broers, Patrick De Groote, Lieve Maes, Danny Pieters, Luc Sevenhans.
Caroline Désir, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Muriel Targnion.
François Bellot, Jacques Brotchi, Armand De Decker.
Wouter Beke, Dirk Claes, Rik Torfs.
Bert Anciaux, Fauzaya Talhaoui, Marleen Temmerman.
Guido De Padt, Bart Tommelein.
Yves Buysse, Anke Van dermeersch.
Claudia Niessen, Cécile Thibaut.
Dimitri Fourny, Vanessa Matz.

Voir:

Documents du Sénat :

5-1768 - 2010/2011 :

N° 1 : Projet de loi transmis par la Chambre des représentants.

Zie:

Stukken van de Senaat :

5-1768 - 2010/2011 :

Nr. 1 : Wetsontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

I. INTRODUCTION

Le présent projet de loi, qui relève de la procédure bicamérale obligatoire, a été déposé initialement à la Chambre des représentants en tant que proposition de loi de Mme Van Cauter et consorts (doc. Chambre, n° 53-2357/1).

Il a été adopté à la Chambre des représentants le 18 juillet 2012 par 85 voix contre 56. Il a été transmis au Sénat le même jour.

La commission de la Justice a examiné le projet de loi lors de ses réunions des 17 (en application de l'article 27.1, alinéa 2 du règlement) et 18 juillet 2012, en présence de la ministre de la Justice.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE

Le projet de loi à l'examen a pour but de reporter du 1^{er} septembre 2012 au 1^{er} septembre 2013 la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux tribunaux de l'application des peines et au statut juridique externe des personnes condamnées à des peines de moins de trois ans.

Le gouvernement avait prévu et inscrit ces dispositions de report d'entrée en vigueur dans le projet de loi portant des dispositions diverses en matière de justice. Retardé par la discussion relative à plusieurs autres dispositions, ce projet de loi de dispositions diverses est toujours à l'examen au Conseil d'État, qui doit encore rendre un avis à ce sujet. Il sera donc impossible de voter ce projet au parlement pour le 1^{er} septembre 2012.

Les partis de la majorité ont décidé de prendre leurs responsabilités et de couler les dispositions en question dans une proposition de loi, afin de garantir que les dispositions relatives aux peines de moins de trois ans n'entrent pas en vigueur le 1^{er} septembre 2012.

Le texte à l'examen vise, d'une part, à modifier l'article 51 de la loi du 17 mai 2006 instaurant les tribunaux de l'application des peines de manière à ce que l'entrée en vigueur de l'article 11 de cette loi, qui concerne le juge de l'application des peines, soit reportée au 1^{er} septembre 2013.

Il vise, d'autre part, à aligner la date d'entrée en vigueur de l'article 11 de la loi du 17 mai 2006 instaurant les tribunaux de l'application des peines sur celle de l'article 109 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, qui fait également l'objet d'un report.

I. INLEIDING

Dit verplicht bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsvoorstel van mevrouw Van Cauter c.s. (stuk Kamer, nr. 53-2357/1).

Het werd op 18 juli 2012 in de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen met 85 tegen 56 stemmen. Het werd nog dezelfde dag overgezonden aan de Senaat.

De commissie voor de Justitie heeft dit wetsontwerp in aanwezigheid van de minister van Justitie besproken tijdens haar vergaderingen van 17 (met toepassing van artikel 27.1, tweede lid, van het Reglement) en van 18 juli 2012.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

Dit wetsontwerp heeft tot doel de datum van inwerkingtreding van de bepalingen inzake de strafuitvoeringsrechtbank en inzake de externe rechtspositie van veroordeelden voor de straffen onder de drie jaar uit te stellen van 1 september 2012 naar 1 september 2013.

De regering had deze bepalingen tot uitstel van inwerkingtreding voorzien en opgenomen in het wetsontwerp «diverse bepalingen inzake justitie». Dit wetsontwerp liep echter enige vertraging op wegens discussie over enkele andere bepalingen en ligt thans nog voor advies bij de Raad van State. Het kan dus niet voor 1 september 2012 gestemd worden in het Parlement.

De meerderheidspartijen hebben beslist hun verantwoordelijkheid te nemen en deze bepalingen in een wetsvoorstel te gieten zodanig dat er zekerheid is dat de bepalingen van de straffen onder de drie jaar niet in werking zullen treden op 1 september 2012.

Voorliggende tekst beoogt enerzijds om artikel 51 van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken te wijzigen opdat de inwerkingtreding van artikel 11 van deze wet, inzake de strafuitvoeringsrechter, wordt uitgesteld naar 1 september 2013.

Anderzijds beoogt het de datum van inwerkingtreding van artikel 11 van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken in overeenstemming te brengen met deze van artikel 109 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, welke ook het voorwerp uitmaakt van een uitstel.

La loi précitée confie des compétences au juge de l'application des peines pour les peines de moins de trois ans.

À cause des restrictions budgétaires, il est toutefois momentanément impossible de donner ces garanties et il serait dès lors trop risqué de laisser entrer en vigueur ces dispositions le 1^{er} septembre 2012.

La ministre a parfaitement conscience du fait qu'elle vient une nouvelle fois demander un report, mais elle n'a pas d'autre choix. En effet, les effectifs actuels ne permettent pas de gérer l'afflux de nouveaux dossiers, et il n'y a pas d'argent pour engager du personnel, bien que cela soit demandé à chaque confection de budget et à chaque contrôle budgétaire. Ainsi, du personnel supplémentaire serait nécessaire dans les tribunaux, au ministère public, dans les établissements pénitentiaires et dans les maisons de justice.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur implique aussi une solide préparation et une modification en profondeur des processus de travail. Les procédures prévues influenceraient aussi considérablement les délais de traitement des dossiers, ce qui aurait, à son tour, un impact non négligeable sur la population carcérale.

Conformément au rapport annuel des établissements pénitentiaires de 2011, près de 4 500 libérations conditionnelles sont accordées actuellement pour les peines d'une durée inférieure à trois ans. Ce chiffre montre à lui seul à quel point l'impact serait énorme si une telle quantité de dossiers devait être portée devant le juge de l'application des peines à partir du 1^{er} septembre 2012.

Les conséquences seraient imprévisibles, et c'est la raison pour laquelle la ministre demande un report.

La ministre déclare également qu'elle a chargé ses services d'évaluer les dispositions et de rechercher des alternatives pour élaborer une procédure qui tienne la route, du moins pour l'année prochaine, si les budgets nécessaires sont débloqués.

III. ÉCHANGE DE VUES

Compte tenu du grand intérêt que cette problématique a suscité dans les médias et des déclarations de la ministre sur sa volonté d'agir contre l'impunité et la non-exécution des peines, M. Laeremans déplore que la ministre ne soit pas présente en personne lors de la discussion d'un projet de loi d'une telle importance. C'est une question de respect pour le Parlement.

Cela fait déjà plusieurs années que l'on nous sert toujours la même histoire sur le manque d'argent. Il semble aussi que ce problème ne sera pas résolu dans les prochaines années.

De genoemde wet kent bevoegdheden toe aan de strafuitvoeringsrechter voor straffen van minder dan drie jaar.

Door budgettaire beperkingen is het momenteel echter onmogelijk deze garanties te geven en is het te riskant deze bepalingen in werking te laten treden vanaf 1 september 2012.

De minister beseft zich heel goed dat zij hier weeral om uitstel komt vragen, maar zij kan niet anders. Het huidige personeel kan de toevloed aan nieuwe dossiers immers niet opvangen en voor bijkomend personeel, hoewel bij elke begrotingsopmaak en -controle gevraagd, is er geen geld. Zo zou er personeel moeten bijkomen bij de rechtbanken en het openbaar ministerie, bij de penitentiaire inrichtingen en bij de justitiehuizen.

Bovendien betekent de inwerkingtreding ook een grondige voorbereiding en wijziging van de werkprocessen. De voorziene procedures zouden ook een belangrijke impact hebben op de doorlooptijden van de dossiers, wat op zijn beurt een niet te onderschatten impact heeft op de gevangenispopulatie.

Conform het jaarrapport van de penitentiaire inrichtingen van 2011 zijn er ongeveer 4 500 voorlopige invrijheidstellingen, voor de straffen onder de drie jaar. Enkel dit getal geeft al weer welke de enorme impact zou zijn indien dergelijke aantallen dossiers vanaf 1 september 2012 voor de strafuitvoeringsrechter zouden moeten worden gebracht...

De gevolgen zouden niet te overzien zijn en daarom de vraag voor dit uitstel.

De minister verklaart tevens de opdracht gegeven te hebben aan haar diensten de bepalingen te evalueren en te zoeken naar alternatieven om een uitvoerbare procedure te bekomen, althans naar volgend jaar toe, als de nodige budgetten worden verkregen.

III. GEDACHTEWISSELING

Gelet op de grote media-aandacht die aan voorliggende problematiek werd geschonken, en de verklaringen van de minister over haar intenties iets te ondernemen tegen de straffeloosheid en de niet-uitvoering van straffen, betreurt de heer Laeremans dat de minister persoonlijk niet aanwezig is bij de bespreking van dermate belangrijk wetsontwerp. Dit is een kwestie van respect voor het parlement.

Reeds sinds enkele jaren wordt steeds hetzelfde verhaal opgedist van het gebrek aan geld. Het lijkt ook niet dat dit in de komende jaren zal worden opgelost.

L'intervenant ne peut donc pas se défaire de l'impression qu'il y a clairement une mauvaise volonté à exécuter les peines de courte durée dans ce pays. La plupart des membres des partis de la majorité prônent une sorte d'abolitionnisme, ce qui est un signal particulièrement néfaste adressé à toute la société. L'État n'est pas capable d'exécuter ce que le juge impose, ce qui équivaut à une négation de l'État de droit. On se moque de la magistrature, et il n'existe aucun plan concret pour oeuvrer véritablement à l'application des peines. Ce ne sont que des paroles, et les actes ne suivent pas. L'intervenant en a assez de cette mascarade.

M. Torfs a l'impression que la critique de l'intervenant précédent porte surtout sur l'exécution des peines, alors que le projet de loi à l'examen concerne les tribunaux de l'application des peines. Il va de soi qu'il y a un lien entre l'intervention du tribunal de l'application des peines et l'exécution effective de la peine, mais tel n'est pas l'objet du texte à l'examen. De plus, il existe un consensus général sur le fait que les tribunaux de l'application des peines améliorent la qualité de l'appareil juridique.

Mme Faes indique que le but était de confier la compétence pour l'exécution des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou équivalente à trois ans au tribunal de l'application des peines, et non plus au gouvernement, à partir du 1^{er} septembre 2012. De surcroît, la ministre défend ce dossier dans les médias depuis des mois déjà, ce qui montre qu'elle veut manifestement faire quelque chose pour l'exécution des peines de courte durée. Il est donc d'autant plus regrettable qu'il faille maintenant demander un report.

M. Mahoux peut comprendre que ce sont des impératifs budgétaires et organisationnels qui amènent la ministre à soutenir cette initiative parlementaire. Compte tenu du contrôle budgétaire en cours, il peut se rallier à l'argumentation développée. Ceci étant, l'intervenant souligne qu'à un certain moment, le gouvernement devra clairement indiquer si l'article 11 de la loi du 17 mai 2006 instaurant les tribunaux de l'application des peines est applicable et sera appliqué ou si, au contraire, il convient de considérer que le transfert de la compétence relative aux modalités d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins au juge de l'application des peines n'est plus opportun. L'argument budgétaire ne peut pas éternellement être avancé dès lors que le vote d'un texte de loi implique en principe la mise à disposition des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Les futurs débats relatifs à la confection du budget 2013 devraient donc en tenir compte.

Mme Khattabi partage l'avis du préopinant et souligne que la ministre devra rapidement confirmer son intention de mettre en œuvre la loi sur les tribunaux de l'application des peines ou, à défaut, de ré-ouvrir le débat en raison d'éventuelles difficultés.

Spreker kan zich dan ook niet van de indruk ontdoen dat er in dit land een grote onwil bestaat om korte straffen uit te voeren. Er is een soort abolitionisme bij het merendeel van de leden van de meerderheidspartijen. Dit leidt tot een bijzonder nefast signaal aan de hele samenleving. Men blijkt niet in staat uit te voeren wat door de rechter is opgelegd, wat neerkomt op een negatie van de rechtstaat. Men spot met de magistratuur, en er is geen enkel concreet plan om echt werk te maken van de strafuitvoering. Het zijn enkel woorden, en men mag niet kijken naar de daden. Spreker is dit liedje beu.

De heer Torfs heeft de indruk dat vorige spreker het vooral heeft over de uitvoering van straffen, terwijl voorliggend wetsontwerp de strafuitvoeringsrechtbanken betreft. Er is uiteraard een verband tussen het optreden van de strafuitvoeringsrechtbank en het effectief worden van de straf, maar dat is niet het voorwerp van voorliggende tekst. Er is bovendien een algemene consensus over het feit dat de strafuitvoeringsrechtbanken de kwaliteit van het juridisch apparaat verbeteren.

Mevrouw Faes stipt aan dat het de bedoeling was de bevoegdheid voor de uitvoering van gevangenisstraffen van drie jaar of minder vanaf 1 september 2012 toe te vertrouwen aan de strafuitvoeringsrechtbank, en niet meer aan de regering. Dit was bovendien een dossier waarmee de minister in de pers reeds maanden uitpakt, aangezien ze blijkbaar iets wil doen voor de uitvoering van korte straffen. Het is dan ook extra pijnlijk dat nu een uitstel moet worden gevraagd.

De heer Mahoux begrijpt dat er budgettaire en organisationele vereisten zijn die de minister ertoe brengen het parlementaire initiatief te steunen. Gezien de lopende begrotingscontrole, kan hij zich vinden in de uiteengezette argumentatie. Spreker benadrukt dat de regering echter op een bepaald moment duidelijk zal moeten aangeven of artikel 11 van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken van toepassing is en toegepast wordt, of dat de overheveling van de bevoegdheid met betrekking tot de strafuitvoeringsmodaliteiten voor vrijheidsberovende straffen van minder dan drie jaar naar de strafuitvoeringsrechter, niet meer wenselijk is. Het budgettaire argument kan niet eeuwig worden gebruikt, aangezien het aannemen van een wettekst in principe betekent dat de middelen nodig voor de uitvoering van die wet ter beschikking worden gesteld. De toekomstige besprekingen met betrekking tot de begroting van 2013 zullen hier dus rekening mee moeten houden.

Mevrouw Khattabi is het eens met de vorige spreker en benadrukt dat de minister snel haar intentie dient te bevestigen of zij de wet aangaande de strafuitvoeringsrechtbanken denkt uit te voeren of dat er nieuwe besprekingen worden georganiseerd, aangezien er

Elle relève que les reports sont systématiquement sollicités depuis 2008 sans que des progrès notables aient été enregistrés en la matière. Au contraire, l'intervenante relève que la ministre a plaidé cette semaine pour la construction d'une prison de haute sécurité, mais n'a apparemment pas sollicité de moyens pour permettre à la loi du 17 mai 2006 d'entrer en vigueur. Enfin, elle suggère d'attendre l'avis du Conseil d'État avant de se prononcer sur ce texte. Pour ces différentes raisons, son groupe ne soutient pas le texte à l'examen.

M. Courtois souligne de son côté que le tribunal de l'application des peines constitue un maillon essentiel de la procédure judiciaire. Il conviendra de lui accorder non seulement des moyens financiers mais aussi informatiques.

La ministre précise que le tribunal de l'application des peines sera chargé de moduler l'exécution de la peine. Le report de l'entrée en vigueur ne signifie aucunement que les peines de moins de trois ans ne seront pas exécutées. Cela reste au contraire une des priorités de la ministre, qui prendra les mesures nécessaires pour que ces peines de courte durée soient également exécutées.

IV. VOTES

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Les articles 2 et 3 sont adoptés par 10 voix contre 2.

L'ensemble du projet de loi est adopté par 10 voix contre 2.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

Rik TORFS.

Le président,

Alain COURTOIS.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte du projet
transmis par la Chambre
des représentants
(voir le doc. Chambre, n° 53-2357/1).**

mogelijk problemen rijzen. Zij merkt op dat er al sinds 2008 systematisch uitstel wordt gevraagd, zonder dat er echt vooruitgang is geboekt in deze materie. Integendeel: spreekster wijst erop dat de minister deze week gepleit heeft voor het bouwen van een streng beveiligde gevangenis, maar dat zij blijkbaar niet heeft gevraagd om de middelen beschikbaar te stellen voor de inwerkingtreding van de wet van 17 mei 2006. Zij stelt ten slotte voor het advies van de Raad van State af te wachten vooraleer men zich uitspreekt over de tekst. Om al deze redenen steunt haar fractie de voorliggende tekst niet.

De heer Courtois benadrukt van zijn kant dat de strafuitvoeringsrechtbank een essentiële schakel is in de juridische procedure. Daar moeten niet alleen financiële middelen voor worden toegekend, maar ook informatica-middelen.

De minister benadrukt dat de strafuitvoeringsrechtbank zal worden ingesteld voor het moduleren van de strafuitvoering. Voorliggend uitstel betekent helemaal niet dat de straffen van minder dan drie jaar niet zullen worden uitgevoerd. Integendeel, dit blijft de eerste prioriteit van de minister en zij zal de nodige stappen ondernemen om ook deze korte straffen uit te voeren.

IV. STEMMINGEN

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Artikelen 2 en 3 worden aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,

Rik TORFS.

De voorzitter,

Alain COURTOIS.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerp
(zie stuk Kamer nr. 53-2357/1).**