



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 135/2022
van 20 oktober 2022
Rolnummer : 7850**

In zake : de vordering tot schorsing van artikel 64, § 2, van de wet van 30 juli 2022 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II », ingesteld door E.G. en I.M.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, S. de Bethune en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 augustus 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 31 augustus 2022, is een vordering tot schorsing ingesteld van artikel 64, § 2, van de wet van 30 juli 2022 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 augustus 2022) door E.G. en I.M., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Laperche, advocaat bij de balie Luik-Hoei.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde wetsbepaling.

Bij beschikking van 13 september 2022 heeft het Hof de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 28 september 2022, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 23 september 2022 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen over te zenden, alsook aan de griffie van het Hof via mail op het adres « griffie@const-court.be ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. de Lophem en Mr. S. Depré, advocaten bij de balie te Brussel, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 28 september 2022 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Laperche, voor de verzoekende partijen;

. Mr. E. de Lophem en Mr. J. Van Vyve, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. S. Depré, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen, E.G. en I.M., vorderen de vernietiging en de schorsing van artikel 64, § 2, van de wet van 30 juli 2022 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II » (hierna : de wet van 30 juli 2022).

Krachtens artikel 64, § 1, van die wet kent de directeur een vervroegde invrijheidstelling toe aan de veroordeelde die zich in de tijdsvoorwaarden bevindt voor de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling, vanaf zes maanden vóór het einde van het uitvoerbare gedeelte van de vrijheidsstraf of van de vrijheidsstraffen waartoe hij is veroordeeld, mits verschillende voorwaarden in acht worden genomen. In het bestreden artikel 64, § 2, van de voormelde wet worden verschillende categorieën van veroordeelden opgesomd die zijn uitgesloten van de maatregel. Het gaat met name om de « veroordeelden die een of meerdere gevangenisstraffen ondergaan voor de feiten bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek » (tweede streepje) en de « veroordeelden die worden opgevolgd door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse [hierna : het OCAD] in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken bedoeld in de artikelen 44/11/3*bis* tot 44/11/3*quinquies* van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt » (zesde streepje). De maatregel is van toepassing tot 31 augustus 2023. De Koning kan de toepassing ervan evenwel verlengen tot 31 december 2024, krachtens artikel 66 van de wet van 30 juli 2022.

A.1.2. E.G. werd in Duitsland veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf jaar, wegens lidmaatschap van een terroristische organisatie in het buitenland. Hij voert in België de rest van zijn straf uit, die in beginsel loopt tot 12 november 2022. Op 17 augustus 2022 heeft de penitentiaire administratie zijn verzoek tot vervroegde invrijheidstelling verworpen om reden dat de in het tweede streepje van de bestreden bepaling bedoelde uitzondering op hem betrekking heeft. E.G. voert aan dat hij doet blijken van een belang bij de vernietiging van die bepaling, in zoverre zij hem uitsluit van de voormelde vervroegde invrijheidstelling, terwijl hij voor het overige aan alle andere voorwaarden voldoet om ze te genieten. E.G. beweert dat hij bovendien kan worden gevolgd door het OCAD en dat de voormelde tweede uitsluiting in dat opzicht op hem betrekking kan hebben. E.G. doet gelden dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepaling hem een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent, in zoverre zij betrekking heeft op de beroving van zijn individuele vrijheid en op de duur van de uitvoering van zijn straf.

A.1.3. I.M. werd in België veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven jaar wegens deelname aan de activiteiten van een terroristische groep (artikel 140 van het Strafwetboek) en wordt gevolgd door het OCAD. Het einde van zijn straf is gepland op 8 april 2024. I.M. voert aan dat hij doet blijken van een belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling omdat hij, in het geval waarin de Koning de toepassing van de maatregel zou verlengen, die maatregel hoe dan ook niet zou kunnen genieten wegens het feit dat de twee voormelde uitsluitingen op hem betrekking hebben.

A.2.1. De Ministerraad voert aan dat het beroep tot vernietiging, wat de eerste verzoekende partij betreft, enkel ontvankelijk is in zoverre het gepaard gaat met een vordering tot schorsing, maar dat het belang van die partij in elk geval zal zijn verdwenen op het ogenblik dat het Hof het beroep tot vernietiging zal onderzoeken, aangezien zij intussen definitief in vrijheid zal zijn gesteld. De tweede verzoekende partij heeft dan weer geen belang bij het beroep, aangezien zij *ratione temporis* niet in staat is om de maatregel van vervroegde invrijheidstelling te genieten. De aan de Koning gelaten mogelijkheid tot verlenging verandert niets daaraan. In zoverre het op een dergelijke eventuele verlenging is gebaseerd, is het belang van de tweede verzoekende partij louter hypothetisch.

A.2.2. De Ministerraad is van mening dat het beroep tot vernietiging hoe dan ook enkel ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op artikel 64, § 2, derde streepje, van de wet van 30 juli 2022, aangezien enkel die uitsluitingsgrond betrekking heeft op de verzoekende partijen.

A.2.3. De Ministerraad doet gelden dat de verzoekende partijen het bestaan van een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet concreet vaststellen, aangezien zij niet aantonen dat zij voldoen aan de voorwaarden inzake onderdak en voldoende middelen van bestaan om de vervroegde invrijheidstelling te genieten. Het vonnis van 28 juni 2022 waarbij de strafuitvoeringsrechtbank het verzoek tot voorwaardelijke invrijheidstelling van de eerste verzoekende partij heeft verworpen, laat vermoeden dat zij niet aan die voorwaarden voldoet. Voor het overige is de vordering tot schorsing klaarblijkelijk onontvankelijk met betrekking tot de tweede verzoekende partij. Bijgevolg dient geen rekening te worden gehouden met de uiteenzettingen van het verzoekschrift die specifiek op haar betrekking hebben om de gegrondheid van de vordering tot schorsing te beoordelen.

A.3.1. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met de artikelen 5 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het evenredigheidsbeginsel, in zoverre zij verschillende categorieën van veroordeelden automatisch uitsluit van het voordeel van de vervroegde invrijheidstelling zes maanden vóór het strafeinde, zonder in een geïndividualiseerd onderzoek van hun situatie te voorzien.

A.3.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling een verschil in behandeling tussen veroordeelden doet ontstaan naargelang zij al dan niet worden beoogd door een in de bestreden bepaling bedoelde uitsluiting. De veroordeelden die door een dergelijke uitsluiting worden beoogd, worden verplicht uitgesloten van het voordeel van de vervroegde invrijheidstelling, zonder een geïndividualiseerd onderzoek van hun situatie te kunnen genieten, terwijl de andere veroordeelden een dergelijke maatregel van rechtswege genieten, en zulks terwijl de veroordeelden die tot die twee categorieën behoren, een vergelijkbare graad van gevaarlijkheid kunnen vertonen (eerste onderdeel).

De verzoekende partijen merken op dat de maatregel tot vervroegde invrijheidstelling ertoe strekt de overbevolking in de gevangenissen te verminderen, gedurende de tijd dat er nieuwe plaatsen worden gecreëerd binnen het penitentiaire systeem. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever heeft willen verhinderen dat bepaalde veroordeelden automatisch vervroegd in vrijheid worden gesteld, zes maanden vóór het einde van hun straf. Aldus hebben de in de bestreden bepaling bedoelde uitsluitingen betrekking op veroordeelden voor wie het te gevaarlijk zou zijn om hen automatisch vervroegd in vrijheid te stellen, zonder te onderzoeken of er een contra-indicatie bestaat. De bestreden bepaling gaat evenwel verder dan hetgeen noodzakelijk is om dat doel te verwezenlijken, aangezien zij die veroordeelden zonder meer uitsluit van elke mogelijkheid om de vervroegde invrijheidstelling te genieten, doordat zij niet toelaat dat hun graad van gevaarlijkheid wordt beoordeeld door middel van een geïndividualiseerd onderzoek van hun situatie. In de parlementaire voorbereiding wordt niet aangetoond dat zulks de bedoeling van de wetgever zou zijn.

De verzoekende partijen merken op dat de veroordeelden die aanspraak kunnen maken op de vervroegde invrijheidstelling, die zijn welke hun straf daadwerkelijk in de gevangenis uitvoeren en die hun straf bijna hebben uitgezeten zonder uitvoeringsmaatregelen buiten de gevangenis te genieten, zoals de voorwaardelijke

invrijheidstelling (bijvoorbeeld wegens een hoog risico van herhaling) of de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering. Het gaat dus om veroordeelden die noodzakelijkerwijs een zekere graad van gevaarlijkheid vertonen.

Volgens de verzoekende partijen zou het tegenstrijdig zijn om veroordeelden die *in abstracto* zouden worden geacht nog gevaarlijker te zijn dan de veroordeelden die aanspraak kunnen maken op de vervroegde invrijheidstelling, automatisch uit te sluiten van het voordeel van de vervroegde invrijheidstelling, terwijl uit een geïndividualiseerd onderzoek van hun situatie zou kunnen blijken dat zij een graad van gevaarlijkheid vertonen die vergelijkbaar is met die van de veroordeelden die de maatregel wel kunnen genieten. Het gebrek aan enige concrete beoordeling van de situatie van de uitgesloten veroordeelden heeft bijzonder onevenredige gevolgen te hunnen aanzien, bijvoorbeeld omdat zij zich niet op enige persoonlijke omstandigheid kunnen beroepen om aan te tonen dat er, wat hen betreft, geen risico bestaat dat zij bijvoorbeeld de slachtoffers lastig vallen of nieuwe ernstige misdrijven plegen (evolutie op psychosociaal en ideologisch vlak, penitentiair verlot dat goed is verlopen, bijzondere kenmerken van de veroordeling). Bovendien heeft dat verschil in behandeling gevolgen voor de duur van de vrijheidsberoving van de veroordeelden en zijn de in het geding zijnde beginselen van het grootste belang in een democratische samenleving.

De verzoekende partijen voeren aan dat dezelfde redenering geldt voor alle categorieën van veroordeelden die van de vervroegde invrijheidstelling worden uitgesloten. Zij vragen zich daarenboven af of het pertinent is om vreemdelingen zonder verblijfstitel uit te sluiten van het voordeel van de maatregel.

A.3.3. De verzoekende partijen bekritisieren ook het feit dat de bestreden bepaling, zonder redelijke verantwoording, categorieën van veroordeelden die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden op identieke wijze behandelt, in zoverre alle gedetineerden die wegens eenzelfde soort van misdrijf zijn veroordeeld, automatisch worden uitgesloten van het voordeel van de vervroegde invrijheidstelling, zelfs als zij een graad van gevaarlijkheid zouden kunnen vertonen die niet vergelijkbaar is. De gevaarlijkheid, het risico van herhaling of het risico dat de slachtoffers worden lastiggevallen kunnen immers aanzienlijk verschillen naargelang van elke situatie (tweede onderdeel).

A.3.4. De verzoekende partijen merken op dat de enige mogelijkheid, voor de veroordeelden op wie een uitsluitingsgrond betrekking heeft, om vóór het einde van hun straf in vrijheid te worden gesteld, erin bestaat van de strafuitvoeringsrechtbank een voorwaardelijke invrijheidstelling of met het oog op verwijdering een voorlopige invrijheidstelling te verkrijgen. Die maatregelen maken het voorwerp uit van een regeling die duidelijk minder gunstig is voor de veroordeelden dan de tijdelijke maatregel van vervroegde invrijheidstelling, die aan een minder zware en vereenvoudigde regeling is onderworpen. Daarenboven beschikt de strafuitvoeringsrechtbank over een termijn van zes maanden vanaf het verzoek tot voorwaardelijke invrijheidstelling om erover uitspraak te doen. Zulks houdt in dat de veroordeelden die hun straf bijna hebben uitgezeten, weinig kans hebben om tijdig een beslissing te verkrijgen. Die situatie is des te problematischer wanneer de veroordeelde voordien op een weigering is gestuit en hij een bepaalde tijd moet wachten alvorens een nieuw verzoek tot voorwaardelijke invrijheidstelling te kunnen indienen, hetgeen het geval is voor E.G., die geen nieuw verzoek kan indienen vóór het einde van zijn straf, en die meent dat het in het geding zijnde verschil in behandeling te zijnen aanzien bijzonder onevenredige gevolgen met zich meebrengt.

A.3.5. De verzoekende partijen merken bovendien op dat die automatische uitsluiting van verschillende categorieën van veroordeelden de doeltreffendheid van de maatregel noodzakelijkerwijs beperkt, waarvan het doel erin bestaat de overbevolking in de gevangenissen te verminderen in afwachting dat er nieuwe plaatsen worden gecreëerd.

A.3.6. De verzoekende partijen verwijzen naar het arrest nr. 148/2017 van 21 december 2017, waarbij het Hof het feit heeft afgekeurd dat een categorie van veroordeelden - te dezen vreemdelingen zonder verblijfstitel - op abstracte wijze wordt uitgesloten van het voordeel van strafuitvoeringsmaatregelen, zonder het de overheid mogelijk te maken over te gaan tot een geïndividualiseerd onderzoek.

Zij verwijzen ook naar het advies van de auditeur dat is verleend in het kader van een beroep tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid dat bij de Raad van State is ingesteld tegen artikel 7, tweede lid, derde streepje, van het koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 « houdende diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 », krachtens hetwelk de maatregel tot onderbreking van de strafuitvoering die in het kader van de bestrijding van COVID-19 is ingevoerd, wordt uitgesloten naar analogie met de uitsluitingen waarin de bestreden bepaling voorziet. In zijn advies besloot de auditeur tot de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

om reden dat de Koning niet de reden had geëxpliciteerd die Hem ertoe had gebracht de betrokken veroordeelden uit te sluiten van de mogelijkheid om de vervroegde invrijheidstelling te genieten.

A.4.1. De Ministerraad voert aan dat het middel geen specifieke uiteenzetting over de vermeende schending van artikel 12 van de Grondwet en van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bevat. De verzoekende partijen geven evenmin aan waarom zij zich beroepen op het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en op het evenredigheidsbeginsel, naast de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In zoverre het is afgeleid uit de schending van die bepalingen en beginselen, kan het middel bijgevolg niet worden ingewilligd.

A.4.2. De Ministerraad zet uiteen dat het in de wet van 30 juli 2022 bedoelde mechanisme van vervroegde invrijheidstelling een automatisch karakter vertoont: de wetgever heeft aan de gevangenisdirecteur geen beoordelingsbevoegdheid in dat verband willen toevertrouwen. Het gaat erom of dat mechanisme in staat is om zijn doel van tijdelijke vermindering van de gevangenisbevolking snel en doeltreffend te bereiken, door daarbij tevens de openbare veiligheid zoveel mogelijk te vrijwaren.

De Ministerraad wijst erop dat het uitsluiten van bepaalde categorieën van veroordeelden van het voordeel van het tijdelijke mechanisme van vervroegde invrijheidstelling wordt verantwoord door de gevaarlijkheid van die veroordeelden of door het hogere risico van herhaling. Het verschil in behandeling berust weliswaar op het feit dat de veroordeelden tot een categorie van personen behoren en niet op een individuele analyse van eenieders geval, zodat de graad van gevaarlijkheid van elk individu kan verschillen. Het tijdelijke mechanisme van vervroegde invrijheidstelling zou evenwel niet aan de doelstellingen ervan tegemoetkomen indien voor elke veroordeelde zou moeten worden overgegaan tot een individueel onderzoek. Het zou in werkelijkheid gaan om een proces dat soortgelijk is aan dat van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

A.4.3. De Ministerraad verwijst in dat verband naar twee beschikkingen van de voorzitter van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel met betrekking tot een analoge maatregel die tijdens de pandemie is genomen. Wat betreft het door de verzoekende partijen aangehaalde advies van het auditoraat, wijst hij erop dat de auditeur niet de verantwoording bekritiseert die is afgeleid uit de gevaarlijkheid, maar dat hij opmerkt dat de steller van de handeling die verantwoording niet had aangevoerd. Dat criterium werd door het Hof trouwens reeds aanvaard inzake voorwaardelijke invrijheidstelling (arrest nr. 10/2015 van 28 januari 2015).

De Ministerraad betwist bovendien de pertinentie van de verwijzing naar het arrest nr. 148/2017 door de verzoekende partijen. Dat arrest betreft een verschillende situatie, aangezien het mechanisme waarvan sprake niet tijdelijk was, en het voor de wetgever de mogelijkheid behoudt om in een verschillende behandeling te voorzien voor categorieën van personen (overweging B.91).

A.4.4. De Ministerraad beklemtoont dat aan geen enkele gedetineerde het geïndividualiseerde onderzoek van zijn geval volgens de gemeenrechtelijke procedures wordt ontzegd, in het bijzonder het mechanisme van voorwaardelijke invrijheidstelling. Hoewel het tijdelijke mechanisme van vervroegde invrijheidstelling wellicht het voordeel biedt sneller te zijn, omdat het geen geïndividualiseerd onderzoek vereist, kan daarom echter niet worden besloten dat het dermate veel voordeliger is dan de voorwaardelijke invrijheidstelling dat het de bestreden bepaling kennelijk onevenredig zou maken. De verschillen tussen beide stelsels vloeien in het bijzonder voort uit de proeftermijn en uit het sociaal reclasseringsplan die de voorwaardelijke invrijheidstelling kenmerken. Het is echter moeilijk denkbaar dat die voorwaarden, die de gedragsverbetering en de reclassering bevorderen, de veroordeelden ontmoedigen om hun voorwaardelijke invrijheidstelling aan te vragen of dat zij een onoverkomelijke hinderpaal vormen. Voor het overige heeft de eerste verzoekende partij te dezen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om een voorwaardelijke invrijheidstelling aan te vragen en dat haar situatie zou worden onderzocht, zonder dat die demarche overtuigend was.

De Ministerraad besluit daaruit dat de bestreden bepaling niet onverantwoord, noch onevenredig is.

A.4.5. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, wijst de Ministerraad op een tegenstrijdigheid in het argument van de verzoekende partijen. Bij een schorsing van de bestreden bepaling zou ten aanzien van de veroordeelden die de vervroegde invrijheidstelling zouden genieten, evenmin een geïndividualiseerd onderzoek worden ingesteld, zodat zij op identieke wijze zouden worden behandeld. De door de verzoekende partijen aangevoerde ongrondwettigheid zou dus niet verdwijnen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de schorsing van artikel 64, § 2, van de wet van 30 juli 2022 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II » (hierna : de wet van 30 juli 2022). Die bepaling maakt deel uit van hoofdstuk 15 van die wet, met als opschrift « Tijdelijke maatregel tot vermindering van de overbevolking in de gevangenissen ».

B.1.2. Artikel 64 van de wet van 30 juli 2022 bepaalt :

« § 1. De directeur kent een vervroegde invrijheidstelling toe aan de veroordeelde die zich in de tijdsvoorwaarden bevindt voor de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling, vanaf zes maanden voor het einde van het uitvoerbaar gedeelte van de vrijheidsstraf of van de vrijheidsstraffen waartoe hij is veroordeeld.

In afwijking van het eerste lid, is de veroordeelde wiens strafuitvoeringsmodaliteit tijdens de geldigheidsduur van deze maatregel door de strafuitvoeringsrechter of de strafuitvoeringsrechtbank wordt herroepen gedurende zes maanden na de tenuitvoerlegging van het vonnis tot herroeping uitgesloten van de vervroegde invrijheidstelling.

Indien de vervroegde invrijheidstelling niet wordt herroepen, loopt zij tot het bereiken van het strafeinde.

Indien de vervroegde invrijheidstelling wordt herroepen, kan zij niet opnieuw worden toegekend.

§ 2. De volgende veroordeelden zijn uitgesloten van de vervroegde invrijheidstelling bedoeld in paragraaf 1 :

- de veroordeelden die een of meerdere vrijheidsbenemende straffen ondergaan waarvan het totaal meer dan tien jaar bedraagt;
- de veroordeelden die een of meerdere gevangenisstraffen ondergaan voor de feiten bedoeld in boek II, titel *I*ter, van het Strafwetboek;
- de veroordeelden die een of meerdere gevangenisstraffen ondergaan voor de feiten vermeld in de artikelen 417/7 tot 417/24, 417/50, 417/55, 417/56, 417/59 en 417/63 van het Strafwetboek;
- de veroordeelden die het voorwerp uitmaken van een veroordeling met een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank overeenkomstig de artikelen 34*ter* of 34*quater* van het Strafwetboek;
- de veroordeelden die geen recht hebben op verblijf;

- de veroordeelden die worden opgevolgd door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken bedoeld in de artikelen 44/11/3*bis* tot 44/11/3*quinqüies* van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt ».

B.1.3. Krachtens artikel 64, § 1, van de wet van 30 juli 2022 kent de directeur een vervroegde invrijheidstelling toe aan de veroordeelde die zich in de tijdsvoorwaarden bevindt voor de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling, vanaf zes maanden vóór het einde van het uitvoerbare gedeelte van de vrijheidsstraf of van de vrijheidsstraffen waartoe hij is veroordeeld, mits verschillende voorwaarden in acht worden genomen. De strafuitvoeringsmodaliteit die ten aanzien van de veroordeelde is bepaald mag niet door de strafuitvoeringsrechter of de strafuitvoeringsrechtbank zijn herroepen in de zes maanden die voorafgaan. De directeur dient zich eveneens te verzekeren van de haalbaarheid van de maatregel en na te gaan of de veroordeelde over onderdak en over voldoende middelen van bestaan beschikt (artikel 65, § 1).

De directeur kan de vervroegde invrijheidstelling herroepen wanneer er ernstige aanwijzingen voorhanden zijn dat de veroordeelde het verbod op het plegen van strafbare feiten niet heeft nageleefd of wanneer hij de voorwaarde niet naleeft die erin bestaat de slachtoffers niet lastig te vallen en zich onmiddellijk te verwijderen van de plaats waar hij een slachtoffer ontmoet (artikel 65, § 3, van dezelfde wet).

B.1.4. De vervroegde invrijheidstelling is een tijdelijke maatregel die ertoe strekt de overbevolking in de gevangnissen te verminderen, in afwachting dat er nieuwe plaatsen worden gecreëerd binnen het penitentiaire systeem. Zij is van toepassing tot 31 augustus 2023. De Koning kan de toepassing ervan evenwel verlengen, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, tot 31 december 2024 (artikel 66 van de wet van 30 juli 2022). In de parlementaire voorbereiding wordt in dat verband vermeld :

« In het licht van de huidige toestand van overbevolking in de gevangnissen en de vooruitzichten op dat vlak, is het noodzakelijk om de maatregel van vervroegde invrijheidstelling die met gewenst effect werd ingezet ter bestrijding van de coronacrisis, tijdelijk te behouden als instrument in de strijd tegen de overbevolking en dit tot 31 augustus 2023. Die datum kan door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit verlengd worden tot 31 december 2024.

Deze maatregel wordt dus in eerste instantie voorzien tot 31 augustus 2023, maar kan verlengd worden tot eind 2024. Tussen eind dit jaar en eind 2024 zal er immers definitieve

detentiecapaciteit bijkomen. Een tussentijdse evaluatie tegen 31 augustus 2023 dringt zich evenwel op » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2774/001, p. 77).

Indien de vervroegde invrijheidstelling niet wordt herroepen, loopt zij tot het bereiken van het strafeinde (artikel 64, § 1, derde lid, van de wet). Zij gaat gepaard met een proeftermijn die gelijk is aan de duur van het nog resterende gedeelte van de vrijheidsstraffen op het ogenblik van de vervroegde invrijheidstelling, tijdens welke de veroordeelde geen strafbare feiten mag plegen, noch de slachtoffers mag lastigvallen, en zich onmiddellijk moet verwijderen van de plaats waar hij een slachtoffer ontmoet (artikel 65, § 2, eerste en tweede lid).

B.1.5. Verschillende categorieën van veroordeelden worden uitgesloten van de maatregel, krachtens het bestreden artikel 64, § 2, van de wet van 30 juli 2022. Het betreft met name de « veroordeelden die een of meerdere gevangenisstraffen ondergaan voor de feiten bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek » (terroristische misdrijven) (tweede streepje) en de « veroordeelden die worden opgevolgd door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse [hierna : het OCAD] in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken bedoeld in de artikelen 44/11/3*bis* tot 44/11/3*quinqüies* van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt » (zesde streepje).

Die uitsluitingen worden in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Paragraaf 2 van het tweede artikel somt de categorieën veroordeelden op die van de vervroegde invrijheidstelling zijn uitgesloten. Het zijn dezelfde categorieën als bij de maatregel vervroegde invrijheidstelling ‘ COVID-19 ’ en ook de verantwoording is dezelfde. Het gaat om de personen die veroordeeld zijn tot één of meer vrijheidsberovende straffen waarvan het totaal meer dan 10 jaar bedraagt, omdat het totaal van de straffen te hoog is en het te gevaarlijk is om deze veroordeelden automatisch vervroegd vrij te laten, zonder eventuele contra-indicaties te beoordelen. Bovendien wordt ook de aard van de veroordeling als criterium gehanteerd : veroordeling voor zedenfeiten, terroristische misdrijven en veroordelingen met een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank. Ook de vreemdelingen zonder recht op verblijf worden uitgesloten. En tot slot worden ook de veroordeelden die worden opgevolgd door het OCAD in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken uitgesloten. De motivering voor uitsluiting is dezelfde als voor de andere categorieën : het maatschappelijk gevaar dat van deze veroordeelden uitgaat » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2774/001, p. 80).

Ten aanzien van de vordering tot schorsing

B.2.1. Aangezien enkel de eerste verzoekende partij aanvoert dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepaling haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, dient te worden aangenomen dat de vordering tot schorsing enkel door die partij wordt ingesteld.

B.2.2. Het is niet onredelijk om, in dit stadium van de procedure, aan te nemen dat de veroordeling van de eerste verzoekende partij betrekking heeft op feiten die zijn bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek en, in het bijzonder, op feiten die zijn bedoeld in artikel 140 van dat Wetboek (deelname aan de activiteit van een terroristische groep). Het is in elk geval op die grond dat het verzoek tot vervroegde invrijheidstelling van die partij lijkt te zijn verworpen door de directeur. Artikel 64, § 2, tweede streepje, van de wet van 30 juli 2022, sluit de eerste verzoekende partij uit van de bij diezelfde wet ingevoerde maatregel van vervroegde invrijheidstelling.

Bovendien, aangezien zij werd veroordeeld wegens een misdrijf inzake terrorisme, kan niet worden uitgesloten dat de eerste verzoekende partij wordt gevolgd door het OCAD « in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken bedoeld in de artikelen 44/11/3*bis* tot 44/11/3*quinquies* van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt » en, bijgevolg, dat de in artikel 64, § 2, zesde streepje, van de wet van 30 juli 2022 bedoelde uitsluiting op haar betrekking heeft.

B.2.3. De vordering tot schorsing is bijgevolg gericht tegen artikel 64, § 2, tweede en zesde streepje, van de wet van 30 juli 2022.

B.3. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

B.4. Het ernstig middel mag niet worden verward met het gegrond middel.

Wil een middel als ernstig worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, volstaat het niet dat het kennelijk niet ongegrond is in de zin van artikel 72, maar moet het ook gegrond lijken na een eerste onderzoek van de gegevens waarover het Hof beschikt in dit stadium van de procedure.

B.5. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met de artikelen 5 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het evenredigheidsbeginsel, in zoverre zij verschillende categorieën van veroordeelden automatisch uitsluit van het voordeel van de vervroegde invrijheidstelling zes maanden voor het strafeinde, zonder in een geïndividualiseerd onderzoek van hun situatie te voorzien.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling een verschil in behandeling tussen veroordeelden doet ontstaan naargelang zij al dan niet worden beoogd door een in de bestreden bepaling bedoelde uitsluiting. De veroordeelden die door een dergelijke uitsluiting worden beoogd, worden verplicht uitgesloten van het voordeel van een vervroegde invrijheidstelling, zonder een geïndividualiseerd onderzoek van hun situatie te kunnen genieten, terwijl de andere veroordeelden een dergelijke maatregel van rechtswege genieten, en zulks terwijl de veroordeelden die tot die twee categorieën behoren, een vergelijkbare graad van gevaarlijkheid kunnen vertonen (eerste onderdeel).

De verzoekende partijen bekritisieren ook het feit dat de bestreden bepaling categorieën van veroordeelden die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden, zonder redelijke verantwoording op identieke wijze behandelt, in zoverre alle gedetineerden die wegens eenzelfde soort van misdrijf zijn veroordeeld, automatisch van het voordeel van de vervroegde invrijheidstelling worden uitgesloten, ook al zouden zij een graad van gevaarlijkheid kunnen

vertonen die niet vergelijkbaar is. De gevaarlijkheid, het risico van herhaling of het risico dat de slachtoffers worden lastiggevallen kunnen immers aanzienlijk verschillen naargelang van elke situatie (tweede onderdeel).

B.6. Rekening houdend met hetgeen in B.2.3 is vermeld, beperkt het Hof zijn onderzoek tot de veroordeelden die op grond van artikel 64, § 2, tweede en zesde streepje, van de wet van 30 juli 2022 worden uitgesloten.

B.7.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.2. Artikel 12 van de Grondwet waarborgt de individuele vrijheid.

B.7.3. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt eveneens het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in het genot van de rechten en vrijheden welke in dat Verdrag en zijn aanvullende protocollen zijn vermeld. Tot die rechten en vrijheden behoort artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Niemand mag van zijn vrijheid worden beroofd, behalve in de navolgende gevallen en langs wettelijke weg :

a) indien hij op rechtmatige wijze wordt gevangen gehouden na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter;

b) indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gevangen wordt gehouden, wegens weigering een overeenkomstig de wet door een rechter gegeven bevel op te volgen of ten einde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren;

c) indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gevangen gehouden ten einde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer redelijke termen aanwezig zijn om te vermoeden, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan;

d) in het geval van rechtmatige gevangenhouding van een minderjarige met het doel in te grijpen in zijn opvoeding of in het geval van zijn rechtmatige gevangenhouding, ten einde hem voor het bevoegde gezag te geleiden;

e) in het geval van rechtmatige gevangenhouding van personen die een besmettelijke ziekte zouden kunnen verspreiden, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers;

f) in het geval van rechtmatige arrestatie of gevangenhouding van personen ten einde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of indien tegen hen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.

2. Iedere gearresteerde moet onverwijld en in een taal, welke hij verstaat, op de hoogte worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en van alle beschuldigingen welke tegen hem zijn ingebracht.

3. Eenieder die gearresteerd is of gevangen wordt gehouden, overeenkomstig lid 1 c) van dit artikel moet onmiddellijk voor een rechter worden geleid of voor een andere autoriteit die door de wet bevoegd verklaard is om rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of hangende het proces in vrijheid te worden gesteld. De invrijheidstelling kan afhankelijk worden gesteld van een waarborg voor de verschijning van de betrokkene in rechte.

4. Eenieder die door arrestatie of gevangenhouding van zijn vrijheid is beroofd heeft het recht voorziening te vragen bij de rechter opdat deze op korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de gevangenhouding onrechtmatig is.

5. Eenieder die het slachtoffer is geweest van een arrestatie of een gevangenhouding in strijd met de bepalingen van dit artikel heeft recht op schadeloosstelling ».

B.8. Het repressieve beleid waaronder de vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee zij kan worden bestraft, met inbegrip van de mogelijkheden tot individualisering van de straf en de daaraan verbonden gevolgen en vorderingen, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Die vermag zich ook streng op te stellen in aangelegenheden waar de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten. Die overwegingen gelden ook voor de tenuitvoerlegging van straffen, in het bijzonder indien het een tijdelijke maatregel betreft die ertoe strekt de overbevolking in de gevangenissen te verminderen.

B.9. Het verschil in behandeling betreft, enerzijds, de veroordeelden « die een of meerdere gevangenisstraffen ondergaan voor de feiten bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek » (terroristische misdrijven) en de veroordeelden « die worden opgevolgd door het [OCAD] in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken bedoeld in de artikelen 44/11/3*bis* tot 44/11/3*quinquies* van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt », in zoverre die personen worden uitgesloten van de in de wet van 30 juli 2022 bedoelde vervroegde invrijheidstelling, en, anderzijds, de andere veroordeelden die een vrijheidsstraf ondergaan en die de vervroegde invrijheidstelling wel kunnen genieten.

B.10. Het verschil in behandeling berust op twee onderscheiden criteria, namelijk, enerzijds, de juridische kwalificatie van het gepleegde misdrijf en, anderzijds, het feit dat de veroordeelde door het OCAD wordt gevolgd in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken. Het eerste criterium is objectief en in dit stadium staat niet vast dat het tweede dat niet is. Het Hof dient te onderzoeken of zij pertinent zijn, gelet op de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.11. Zoals in B.1.4 is vermeld, is de maatregel van vervroegde invrijheidstelling een tijdelijke maatregel die ertoe strekt de overbevolking in de gevangenissen te verminderen, in afwachting dat er nieuwe plaatsen worden gecreëerd binnen het penitentiaire systeem. Wil die maatregel doeltreffend zijn, dient hij gemakkelijk en snel te kunnen worden uitgevoerd. De directeur oefent een gebonden bevoegdheid uit en dient de gedetineerde die voldoet aan de voorwaarden waarin de wetgever heeft voorzien, in vrijheid te stellen, zonder over een beoordelingsbevoegdheid te beschikken. De aard van de maatregel lijkt moeilijk te kunnen worden verzoend met het organiseren van een geïndividualiseerd onderzoek van de situatie van elke veroordeelde.

Uit de in B.1.5 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de uitsluiting van de vervroegde invrijheidstelling voor de verschillende categorieën van veroordeelden die in artikel 64, § 2, van de wet van 30 juli 2022 zijn vermeld, wordt verantwoord door « het maatschappelijk gevaar dat van deze veroordeelden uitgaat » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2774/001, p. 80). Wat betreft de veroordeelden « die een of meerdere gevangenisstraffen ondergaan voor de feiten bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek » (terroristische misdrijven), zou die gevaarlijkheid in het bijzonder voortvloeien uit « de aard van de veroordeling » of, beter, uit de aard van het misdrijf dat aanleiding heeft gegeven tot de veroordeling die te hunnen aanzien werd uitgesproken (*ibid.*).

De in B.10 vermelde criteria lijken pertinent, gelet op het doel van de wetgever dat erin bestaat gevaarlijk geachte veroordeelden uit te sluiten van de maatregel van vervroegde invrijheidstelling. Binnen de ruime beoordelingsmarge waarover de wetgever beschikt, vermocht hij, aangezien het om een tijdelijke maatregel van vervroegde invrijheidstelling gaat die ertoe strekt de overbevolking in de gevangenissen te verminderen, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, redelijkerwijs te oordelen dat de veroordeelden die terroristische misdrijven hebben gepleegd en de veroordeelden die door het OCAD worden gevolgd in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken, een bijzonder groot gevaar inhouden voor de gemeenschap en dat zij in dat opzicht niet automatisch vervroegd in vrijheid mogen worden gesteld. Gelet op het doel van de wetgever lijken die veroordeelden zich te bevinden in een situatie die wezenlijk verschilt van die van de veroordeelden die niet door enige uitsluitingsgrond worden beoogd.

B.12. Het feit dat de wetgever niet heeft voorzien in een geïndividualiseerd onderzoek van de situatie van elk van de veroordeelden die van de maatregel van vervroegde invrijheidstelling zijn uitgesloten waardoor, in voorkomend geval, een aantal van hen vervroegd in vrijheid kan worden gesteld nadat is nagegaan dat er geen contra-indicatie bestaat, lijkt op zich niet bekritiseerbaar. Het organiseren van een dergelijk geïndividualiseerd onderzoek lijkt immers moeilijk te kunnen worden verzoend met de bijzondere aard van de maatregel, waarvan de doeltreffendheid grotendeels afhangt van de automatische uitvoering ervan.

B.13. Voor het overige beschikken de veroordeelden die zijn uitgesloten van de tijdelijke maatregel van vervroegde invrijheidstelling, over de mogelijkheid om de voorwaardelijke

invrijheidstelling aan te vragen, overeenkomstig de artikelen 24 en volgende 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 ». In het kader van die procedure kunnen de betrokken veroordeelden zich beroepen op hun persoonlijke situatie voor de strafuitvoeringsrechter of de strafuitvoeringsrechtbank, die zal beoordelen of er aanleiding bestaat om het verzoek tot voorwaardelijke invrijheidstelling in te willigen. Te dezen heeft de eerste verzoekende partij trouwens toegang gehad tot een dergelijke geïndividualiseerde procedure, ook al werd haar verzoek tot voorwaardelijke invrijheidstelling niet ingewilligd. Het feit dat die partij een dergelijk verzoek niet opnieuw kan indienen vóór het einde van haar straf, vloeit voort uit de toepassing van de regels die van toepassing zijn inzake voorwaardelijke invrijheidstelling, die zo zijn ontworpen dat veroordeelden niet op herhaalde wijze verzoeken kunnen indienen, en leidt bijgevolg niet tot een andere conclusie. Het in het geding zijnde verschil in behandeling lijkt dus geen onevenredige gevolgen voor de betrokken personen met zich mee te brengen.

B.14. Het eerste onderdeel van het enige middel is niet ernstig.

B.15. Wat de in het tweede onderdeel bekritiseerde gelijke behandeling betreft, dient te worden beklemtoond dat, binnen de ruime beoordelingsmarge waarover de wetgever beschikt, hij aangezien het om een tijdelijke maatregel van vervroegde invrijheidstelling gaat die ertoe strekt de overbevolking in de gevangenissen te verminderen, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, redelijkerwijs vermocht te oordelen dat alle veroordeelden die terroristische misdrijven hebben gepleegd of die door het OCAD worden gevolgd in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken, eveneens een bijzonder groot gevaar inhouden voor de gemeenschap, en bijgevolg aan dezelfde regeling moeten worden onderworpen, temeer daar de betrokken maatregel van vervroegde invrijheidstelling moeilijk lijkt te kunnen worden verzoend met het organiseren van een geïndividualiseerd onderzoek, zoals in B.11 en in B.12 is vermeld.

Om dezelfde redenen als die welke hiervoor in aanmerking werden genomen, lijkt de gelijke behandeling redelijk verantwoord, zonder onevenredige gevolgen voor de betrokkenen met zich mee te brengen.

B.16. Het tweede onderdeel van het enige middel is niet ernstig.

B.17. Uit het voorafgaande blijkt dat niet is voldaan aan het vereiste van ernstige middelen, bedoeld in artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

Bijgevolg kan de vordering tot schorsing niet worden ingewilligd.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 oktober 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul