Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 88.977 van 13 juli 2000

A. 91.555/XIII-1677

In zake : 1. **MENUCCI** Guy,

2. **MENUCCI** Michel,

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Marc NEVE, advocaat,
rue du Parc 79
4020 Luik,

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel.

**DE VOORZITTER VAN DE VIe VAKANTIEKAMER,
RECHTSPREKEND IN KORT GEDING,**

Gezien de op 5 mei 2000 door Guy en Michel MENUCCI ingestelde vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging :

1. van de ministeriële circulaire M.C. 1696 van 26 februari 1999 betreffende de "Nieuwe regeling inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling (DEEL I)";

2. van de beslissing van 9 maart 2000 van de directeur van de gevangenis van Verviers waarbij deze weigert de procedure tot voorwaardelijke invrijheidstelling voor de verzoekers toe te passen;

3. van de beslissing "van onbekende datum" van de Minister van Justitie om twee voorwaarden te koppelen aan de eventuele vervroegde invrijheidstelling van de verzoekers;

Gezien het gelijktijdig door dezelfde verzoekers ingediende verzoekschrift tot nietigverklaring;

Gelet op de beschikking van 15 mei 2000 waarbij aan de verzoekers de kosteloze rechtspleging in de schorsingsprocedure wordt toegestaan;

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier van de verwerende partij;

Gezien het verslag van de heer CUVELIER, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 30 juni 2000 waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 11 juli 2000 om 9.30 uur;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van het verslag en de beschikking tot vaststelling van de rechtsdag;

Gehoord het verslag van de heer LEROY, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. M. NEVE, advocaat, die voor de verzoekers verschijnt, en van Mr. J. BOURTEMBOURG, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer CUVELIER, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van de vordering tot schorsing :

Guy MENUCCI, eerste verzoeker, van Franse nationaliteit, is sinds 6 juni 1988 in hechtenis genomen en de straf die hij uitzit verstrijkt op 13 juni 2003. Tegen hem wordt op 27 januari 1994 een uitvoerbaar KB tot uitzetting uitgevaardigd dat gedurende 10 jaar uitwerking heeft te rekenen van zijn

invrijheidstelling, samen met een op 29 juni 1993 vastgesteld ministerieel besluit waarbij hij ter beschikking van de Regering gesteld wordt.

Michel MENUCCI, tweede verzoeker, van Franse nationaliteit, is eveneens sinds 6 juni 1988 in hechtenis genomen en de straf die hij uitzit verstrijkt op 11 juli 2008. Tegen hem wordt op 28 november 1990 een ministerieel besluit tot terugwijzing uitgevaardigd dat gedurende 10 jaar uitwerking heeft te rekenen van zijn invrijheidstelling. Hij wordt op 14 juni 1995 reeds voorlopig in vrijheid gesteld met het oog op zijn terugwijzing, maar wordt bij zijn terugkeer naar België op 14 januari 1997 opnieuw opgesloten.

Op 21 februari 2000 schrijft de advocaat van de verzoekende partijen aan de Minister van Justitie het volgende in verband met de verzoekers :

“ Deze (...) gedetineerden kunnen voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld op grond van de bij artikel 2 van de wet van 5 maart 1998 bepaalde voorwaarden.

Het personeelscollege heeft bovendien reeds hun persoonlijke situatie geëvalueerd met het oog op een vervroegde invrijheidstelling.

Uit de inlichtingen waarover ik beschik, blijkt dat de procedure die moet leiden tot een eventuele voorwaardelijke invrijheidstelling niet voorgezet is onder het voorwendsel dat ze niet voor deze invrijheidstelling in aanmerking komen omdat ze op het Belgische grondgebied in een onregelmatige situatie verkeren.

Het gevangeniswezen heeft hen er immers in beide gevallen op gewezen dat alleen tot een “strafopschorting” kon worden besloten voorzover elk van de burgerlijke partijen vergoed werd.

(...)

(...), is erop gewezen (...) dat ze eerst een forfaitaire som van 1.700.000 BEF moesten betalen en er zich terzelfder tijd moesten toe verbinden daarna 10.000 BEF per maand te storten.

(...)

Onnodig u te zeggen dat de richtlijnen die in dit dossier over de gedetineerden (verzoekers) gegeven zijn mij niet alleen strijdig lijken met artikel 191 van de Grondwet, maar dat ze bovendien getuigen van een optreden dat totaal onrechtmatig is en bijgevolg onaanvaardbaar is in het kader van de bevoegdheden die toegekend zijn aan de commissie voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

(...)

(...), ik veroorloof me evenwel erop aan te dringen dat het gevangeniswezen binnen acht dagen de situatie van elke gedetineerde zou herzien en een nieuwe evaluatie zou maken (...)”.

Op 9 maart 2000 schrijft de directeur van de gevangenis van Verviers aan verzoekers het volgende :

“ (...), ik deel u mee dat overeenkomstig de ministeriële circulaire van 26 februari 1999 (...), uw cliënten niet voldoen aan de voorwaarden om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld aangezien de wet niet op hen van toepassing is.

(...)

2) Tegen Guy MENUCCI is een KB tot uitzetting uitgevaardigd, alsmede een op 27 januari 1994 ter kennis gebracht ministerieel besluit, geldig voor tien jaar, waarbij hij ter beschikking van de Regering wordt gesteld.

3) Tegen Michel MENUCCI is een op 17 december 1990 ter kennis gebracht ministerieel besluit tot terugwijzing uitgevaardigd, dat tien jaar geldt.

Voor hen is dus een voorlopige invrijheidstelling voorgesteld, wat de enige procedure is die op hen kan worden toegepast. De Minister van Justitie blijft dus de persoon bevoegd om in deze dossiers te beslissen".

Dit is de tweede bestreden handeling, die op 13 maart 2000 per brief aan de raadsman van de verzoekers ter kennis gebracht is.

De in die brief vermelde ministeriële circulaire M.C. 1696 van 26 februari 1999 betreffende de “Nieuwe regeling inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling (DEEL I)” vormt de eerste bestreden handeling.

Op 17 december 1999 neemt de Minister van Justitie een beslissing die als volgt geredigeerd is :

“ Ik heb de directeur van de gevangenis van Verviers ervan in kennis gesteld dat Michel en Guy MENUCCI in vrijheid kunnen worden gesteld mits :

* vooraf een som van 1.700.000 BEF wordt betaald;

* de verbintenis wordt aangegaan om een maandelijkse som van 10.000 BEF te betalen.

Hun vrijlating hangt af van de naleving van deze twee voorwaarden”.

Dit is de derde bestreden handeling;

Overwegende dat de ontvankelijkheid van het beroep verband houdt met de grond van de zaak;

Overwegende dat de verzoekers een eerste middel ontlenen aan :

“ Schending van artikel 105, juncto de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, en aan het gebrek aan een wettelijke basis voor de bestreden handelingen.

De Koning heeft weliswaar krachtens de Grondwet (artikel 110) de bevoegdheid om arresten en vonnissen ten uitvoer te leggen, maar heeft naar luid van artikel 105 ervan “(...) geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, Hem uitdrukkelijk toekennen”.

In het algemeen belang kan de Minister van Justitie aldus met omzendbrieven maatregelen van beheer of bestuur voor het gevangeniswezen bevelen en individuele maatregelen nemen zonder evenwel ongerechtvaardigde discriminaties in te voeren (...).

Door de ministeriële circulaire M.C. 1696 van 26 februari 1999 betreffende de “Nieuwe regeling inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling (DEEL I)” uit te vaardigen, heeft de Minister van Justitie een discriminatie ten nadele van veroordeelde vreemdelingen ingevoerd “tegen wie een uitvoerbaar KB tot uitzetting, een uitvoerbaar MB tot terugwijzing, een bevel om het land te verlaten of een beslissing tot grensleiding uitgevaardigd is”.

Deze discriminatie lijkt ongerechtvaardigd, inzonderheid gelet op de verbintenissen aangegaan door België, dat het Europees Verdrag betreffende het toezicht op de voorwaardelijk veroordeelde of in vrijheid gestelde personen (ondertekend te Straatsburg op 30 november 1964 en bekrachtigd door België op 21 september 1970) heeft bekrachtigd.

Door deze circulaire uit te vaardigen, heeft de Minister van Justitie zich begeven op een terrein dat volgens de Grondwet tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoort.

Artikel 191 van de Grondwet bepaalt immers: “Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen”.

Uit dit artikel volgt dat alleen de wetgever een verschil in behandeling mag invoeren waarbij een vreemdeling benadeeld wordt (...).

Overeenkomstig artikel 191 van de Grondwet mogen vreemdelingen de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie inroepen, op de dubbele voorwaarde dat ze zich op het Belgische grondgebied bevinden en de wet geen uitzondering heeft gemaakt wat hen betreft (...).

Wanneer de wetgever een verschil in behandeling voor vreemdelingen invoert, mag hij niet nalaten de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie na te leven (...).

De wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling maakt geen enkele uitzondering voor gedetineerde vreemdelingen.

Krachtens artikel 2 van deze wet kunnen verzoekers thans in aanmerking komen voor een eventuele voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het gevangeniswezen weigert echter deze procedure toe te passen (...). Het steunt op de voormelde circulaire M.C. (1696) waarin over de veroordeelde vreemdelingen het volgende staat :

“ 4.2. Wie fixeren ?

Alhoewel volgens de nieuwe VI-wetgeving in principe elke veroordeelde die in de tijdsvoorwaarden is, recht heeft op een beslissing van het PC, moet met onderstaande regels rekening worden gehouden.

(...)

4.2.3. Vreemdelingen

Ook ten aanzien van veroordeelde vreemdelingen maakt de nieuwe VI-wetgeving geen onderscheid in de te volgen procedure. Vandaar dat elke veroordeelde vreemdeling van wie de verblijfstoestand nog niet definitief is geregeld, moet worden gefixeerd, ook al verwacht men in de nabije toekomst een definitieve uitspraak ter zake.

Slechts wanneer er m.b.t. een veroordeelde een uitvoerbaar KB tot uitzetting, een MB tot terugwijzing, een bevel om het land te verlaten of een beslissing tot grensleiding is, moet geen VI-procedure worden opgestart. Ten aanzien van deze categorie van veroordeelden dient het systeem van de voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering uit het land behouden te blijven. Dit voorstel moet geschieden van zodra de betrokkene in de tijdsvoorwaarden is om, indien hij in het land had mogen verblijven, te genieten van een voorlopige invrijheidstelling of van een voorwaardelijke invrijheidstelling.”

Op basis van deze circulaire en gelet op deze beperkingen heeft de Minister van Justitie beslist om deze voorlopige invrijheidstelling (VI) voor veroordeelde vreemdelingen “(tegen wie) een uitvoerbaar KB tot uitzetting, een MB tot terugwijzing, een bevel om het land te verlaten of een beslissing tot grensleiding is uitgevaardigd” geval per geval slechts in overweging te nemen mits de sommen worden betaald die aan de betrokken burgerlijke partijen verschuldigd zijn. (...).

Op te merken valt dat de Minister op grond van de bewuste circulaire nieuwe regels heeft uitgevaardigd die aan de vigerende wetgeving voorschriften toevoegen.

De wet van 5 maart 1998 voorziet immers niet in een dergelijke bijzondere regeling voor gedetineerde vreemdelingen.

Deze circulaire is dus een verordenende circulaire, die op geen enkele wettelijke basis berust, die nooit bekendgemaakt is en waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State geen advies uitgebracht heeft.

Bijgevolg moeten zowel de circulaire als de individuele maatregelen die de Minister van Justitie vastgesteld heeft met het oog op de toepassing ervan worden nietigverklaard.

Verder mag de Minister van Justitie de bovenvermelde regel uit de voornoemde ministeriële circulaire op de verzoekers niet toepassen, doordat het uitvoerbaar KB tot uitzetting dat op Guy MENUCCI betrekking heeft, net als het MB tot terugwijzing dat voor Michel MENUCCI geldt, eerst “in werking treedt op de datum van de vrijlating van de betrokkene (artikel 2 van elk van de twee besluiten”;

Overwegende dat in artikel 2, tweede lid, van de wet van 5 maart 1998 betreffende de voorlopige invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van

9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, de voorwaarden worden bepaald waaraan moet worden voldaan opdat een voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden toegekend, en inzonderheid dat “de veroordeelde (...) een reclasseringsplan (moet) kunnen voorleggen waaruit zijn bereidheid en inspanning tot reïntegratie in de samenleving blijkt; voor het opstellen van het reclasseringsplan de veroordeelde wordt bijgestaan door de bevoegde diensten”; dat de eerste twee leden van artikel 7 van dezelfde wet het volgende bepalen :

“ Onverminderd de toepassing van artikel 20 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, is het openbaar ministerie belast met de controle op de veroordeelde.

De veroordeelde wordt tevens onderworpen aan een maatschappelijk toezicht, dat wordt uitgeoefend door de Dienst Justitiehuizen van het Ministerie van Justitie. Dit toezicht maakt het mogelijk de begeleiding en steun met het oog op de sociale reïntegratie te waarborgen, en verzekert de controle op de naleving van de opgelegde voorwaarden. Een ambtenaar van de Dienst Justitiehuizen van het Ministerie van Justitie brengt binnen een maand na de invrijheidstelling verslag uit aan de commissie over de veroordeelde, en verder telkens als hij het nuttig acht of telkens als de commissie hem erom verzoekt, en ten minste om de zes maanden. Hij stelt, in voorkomend geval, de maatregelen voor die hij nodig acht.”;

Overwegende dat deze tweede bepaling, betreffende het toezicht op de veroordeelde, onlosmakelijk verbonden is met de rest van de wet, die ze effectief beoogt toe te passen; dat ze het openbaar ministerie en de diensten van het Ministerie van Justitie ermee belast op de veroordeelde toezicht uit te oefenen; dat noch het openbaar ministerie, noch de diensten van de Minister van Justitie hun bevoegdheden buiten het grondgebied van de Belgische Staat mogen uitoefenen; dat België weliswaar het Europees Verdrag van 30 november 1964 betreffende het toezicht op de voorwaardelijk veroordeelde of in vrijheid gestelde personen bekrachtigd heeft, doch dat dit Verdrag de samenwerking tussen de ondertekenende Staten regelt, zonder rechten toe te kennen aan de rechtzoekenden ten aanzien van wie het kan worden toegepast; dat de verzoekers niet de rechtstreekse toepassing ervan mogen eisen; dat hieruit volgt dat de wet van 5 maart 1998, wegens de inhoud ervan, en zonder dat in die zin een uitdrukkelijke bepaling noodzakelijk is, alleen van toepassing is op de personen die tijdens de duur van hun voorwaardelijke invrijheidstelling in België blijven; dat de verzoekers, tegen wie een uitzettingsbesluit voor de ene en een terugwijzingsbesluit voor de andere uitgevaardigd is, geen aanspraak kunnen maken op de toepassing ervan;

Overwegende dat de circulaire, die de eerste bestreden handeling vormt, er niet toe strekt vreemdelingen tegen wie een uitzettingsbesluit of een

terugwijzingsbesluit uitgevaardigd is uit te sluiten van het voordeel van voorwaardelijke invrijheidstelling; dat de circulaire zich ertoe beperkt een uitsluitingsbepaling te expliciteren die impliciet in de wet zelf vervat is;

Overwegende dat de bestreden circulaire voor personen, zoals de verzoekers, die niet voorwaardelijk kunnen worden vrijgesteld, voorziet in de mogelijkheid om voorlopig te worden vrijgesteld; dat het gaat om een maatregel die niet bij de wet wordt vastgelegd en die zich aandient als een loutere gunst van de overheid ten aanzien van bepaalde categorieën van veroordeelden; dat, ongeacht de voorwaarden waaraan de verwerende partij deze gunst meent te moeten koppelen, het in ieder geval gaat om een gunstiger regeling dan die welke het gevolg zou zijn van de strikte toepassing van de wet; dat hieruit volgt dat de verzoekers er geen belang bij hebben de schorsing ervan te vorderen, evenmin als van de tweede en de derde bestreden handeling, die toepassingen ervan vormen; dat de vordering tot schorsing niet-ontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt afgewezen.

Artikel 2.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe vakantiekamer, rechtsprekend in kort geding, op dertien juli tweeduizend door :

de Hr.	LEROY,	kamervoorzitter,
Mevr.	MALCORPS,	griffier.

De Griffier, **De Voorzitter,**

M. -Chr. MALCORPS. **M. LEROY.**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**