11 03. 1970

ML.

L. 10.920/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 21 octobre 1969, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires", a donné le 26 janvier 1970 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 21e oktober 1969 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen", heeft de 26e januari 1970 het volgend advies gegeven :

11.3.70

OBSERVATIONS GENERALES RELATIVES A L'ENSEMBLE DU PROJET.

I.

L'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires a remplacé partiellement le règlement général des prisons annexé à l'arrêté royal du 30 septembre 1905, dont il prévoit l'abrogation en son article 140.

Comme l'expose le rapport au Roi, alors que le règlement général des prisons comporte, outre des dispositions relatives aux détenus et au régime pénitentiaire, des dispositions relatives au statut du personnel, l'arrêté du 21 mai 1965, à l'exception des articles 10 à 13, ne contient pas de dispositions relatives à ce statut, celui-ci devant faire l'objet d'un règlement organique pris conformément au statut des agents de l'Etat.

Par ailleurs, alors que le règlement de 1905 constitue un ensemble de dispositions de nature différente - certaines ont un caractère organique ou réglementaire, d'autres sont des règles d'ordre intérieur, voire de simples instructions ou directives -, l'arrêté du 21 mai 1965 s'est borné à fixer les règles essentielles de l'organisation et du régime pénitentiaire.

L'arrêté ministériel en projet a pour objet d'assurer l'exécution de l'arrêté royal précité par un ensemble de dispositions relatives au classement des établissements pénitentiaires (titre ler), au régime des détenus (titre IV),

.../...

aux batiments et au mobilier (titre V) et au service des bureaux (titre VI); il comporte en outre des dispositions statutaires relatives au personnel (titre III, articles 8 à 55).

II.

Le Conseil d'Etat s'est abstenu, de manière générale, de formuler des observations quant à la rédaction des articles qui se bornent à reprendre des textes antérieurs dont l'interprétation est consacrée par une longue pratique administrative.

Il s'est abstenu également de proposer un nouveau texte pour les assez nombreuses dispositions qui ne sont pas rédigées d'une manière parfaitement correcte, mais qui ne présentent qu'un intérêt mineur ou ne règlent que des questions de pur détail.

III.

De nombreuses dispositions du projet attribuent dès compétences à l'"administration centrale". Celle-ci ne constitue pas une autorité. Il y aurait donc lieu de faire mention du Ministre. Celui-ci pourra déléguer ses pouvoirs dans la mesure où le permettent les principes généraux applicables en ce domaine.

.../...

IV.

Certaines dispositions du projet emploient l'expression "du modèle prescrit" ou "approuvé" (par exemple, articles 21 et 160). Cette expression doit être omise. L'article 223 du projet, en effet, habilite le Ministre à arrêter "le modèle des imprimés et registres en usage dans les établissements pénitentiaires".

V.

Il convient de supprimer dans diverses dispositions du projet la mention "etc..." , qu'il n'est pas d'usage d'insérer dans un texte de loi ou d'arrêté.

TITRES Ier et II.

Article 1er.

La répartition des établissements en trois classes, prévues par cette disposition en exécution de l'article 5 de l'arrêté royal du 21 mai 1965, est faite non d'après la nature des établissements, mais d'après leur importance relative, comme le précisait l'article 2 de l'arrêté royal de 1905. Ce classement n'a pas d'incidence sur les autres dispositions du projet, lesquelles ne s'y réfèrent pas, mais intervient uniquement pour déterminer la position statutaire de certains agents du service pénitentiaire.

Il serait utile de reprendre la précision contenue dans l'article 2 de l'arrêté royal de 1905 et de rédiger l'alinéa 1er de l'article 1er du projet comme suit :

.../...

"Les établissements pénitentiaires sont répartis en trois classes, d'après leur importance relative".

Article 2.

A l'alinéa 2, le mot "à" devrait être remplacé par le mot "dans".

Article 3.

Le registre prévu par cette disposition est en réalité un registre des présences. Le texte serait mieux rédigé comme suit :

"Lors de chaque séance, les membres de la commission signent un registre des présences".

Article 4.

La rédaction suivante est proposée :

"La commission administrative arrête son règlement d'ordre intérieur qui est soumis à l'approbation du Ministre".

Article 5.

Le mot "exclusivement" est inutile si l'on entend préciser ainsi que le secrétaire n'a d'autres fonctions que celles qui sont prévues dans cette disposition, puisque l'article 134 de l'arrêté royal du 21 mai 1965 précise déjà que le secrétaire et le secrétaire adjoint ne sont pas membres de la commission; si l'on entend indiquer par ce mot que le secrétaire a seul qualité pour exercer ses fonctions, il est ambigu puisque l'article 6 prévoit la possibilité de remplacer le secrétaire.

.../...

Article 6.

Cette disposition, en tant qu'elle prévoit que les secrétaires supportent les frais de leur remplacement provisoire, n'est pas conforme à l'article 134 de l'arrêté royal du 21 mai 1965, lequel dispose :

"La commission administrative est assistée d'un secrétaire nommé par le Ministre. Si le service l'exige, il peut être nommé un secrétaire adjoint. Le secrétaire et le secrétaire adjoint ne sont pas membres de la commission.

La rétribution allouée au secrétaire et au secrétaire adjoint est à charge de l'Etat. Le Ministre en fixe le montant".

L'alinéa 3 de l'article 6 devrait donc être supprimé.

TITRE III.

OBSERVATIONS GENERALES SUR LE TITRE III.

Le titre III du projet concerne le "personnel" des établissements pénitentiaires. Il reproduit, en grande partie, des dispositions du règlement général des prisons du 30 septembre 1905.

A. En principe, les membres du personnel des établissements pénitentiaires ont la qualité d'agent de l'Etat au sens de l'article 1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et, à défaut de disposition dérogatoire, ils sont soumis au statut général établi par cet arrêté.

Toutefois, certains membres de ce personnel n'ont pas la qualité d'agent de l'Etat :

.../...

a) tel est le cas des aumôniers en raison de la nature toute particulière de leurs fonctions (1) ;

b) tel est également le cas des religieuses. Celles-ci ne sont pas nommées par le Ministre de la Justice ni à titre définitif ni à temps; elles sont placées sous l'autorité de ce Ministre par une convention conclue entre celui-ci et le fondé de pouvoir de la congrégation dont elles font partie, pour être affectées au service des établissements pénitentiaires conformément aux clauses de cette convention (article 31 du projet);

c) tel est encore le cas des médecins qui n'exercent pas leurs fonctions à temps plein. Il ressort, en effet, d'une part, du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et, d'autre part, de l'article 1er de l'arrêté du Régent du 30 avril 1947 fixant le statut des agents temporaires et de l'article 1er de l'arrêté du Régent du 10 avril 1948 portant le statut du personnel ouvrier temporaire que les agents accomplissant des prestations incomplètes sont des "auxiliaires" et n'ont pas la qualité d'agent de l'Etat.

En revanche, les médecins qui exercent leurs fonctions à temps plein ont la qualité d'agent de l'Etat et tombent de plein droit sous l'application du statut général établi par l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Si le Gouvernement juge opportun de les soumettre à des règles particulières s'écartant de ce statut, il lui incombe de

.../...

---

(1) Conseil d'Etat 18 novembre 1955, BORET, n°4668, Rec., p. 880. Voir aussi , au sujet d'un aumônier militaire, Cass. 23 novembre 1957, Pas. 1958, I, 307.

prendre les dispositions dérogatoires nécessaires à cet effet en observant les formalités prescrites par les articles 6 et 116 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, actuellement modifié par l'arrêté du 17 septembre 1969.

*
* *

Les dispositions formant le statut des agents de l'Etat sont très détaillées, alors qu'au contraire les dispositions applicables aux personnes qui ne sont pas agents de l'Etat au sens du statut sont beaucoup plus succinctes. Il s'indique, en conséquence, que les dispositions statutaires complémentaires à insérer dans le projet soient établies séparément pour les membres du personnel appartenant à chacune de ces deux catégories. La différence des fonctions exercées par les uns et par les autres milite d'ailleurs aussi en faveur de ce procédé.

Le titre III du projet devrait, dès lors, être divisé en deux parties consacrées respectivement aux membres du personnel soumis au statut des agents de l'Etat et aux membres du personnel non soumis à ce statut. Cette seconde partie pourrait d'ailleurs faire référence à celles des dispositions de la première que le Gouvernement entendrait rendre applicables aux membres du personnel non soumis au statut.

B. Le présent projet est un projet d'arrêté ministériel.

En sa qualité de chef du département et en raison du pouvoir hiérarchique qu'il détient à l'égard des membres du personnel des établissements pénitentiaires, le Ministre de la Justice a la compétence requise pour prendre la

.../...

plupart des dispositions qui sont contenues dans le projet. Il en est notamment ainsi en ce qui concerne les articles qui déterminent les attributions des membres du personnel ou qui se bornent à préciser des obligations préexistantes.

En revanche, quelques-unes des dispositions du projet excèdent les pouvoirs du Ministre.

Il en est ainsi de l'article 12/1, 2 et 3 et de l'article 13, alinéa 1er et alinéa 2/4, qui soumettent les membres du personnel des établissements pénitentiaires à des obligations particulières de délicatesse et de réserve; il en est également ainsi des articles 26 et 27 qui établissent pour les mutations des prescriptions de nature réglementaire. En effet, dans la mesure où elles sont applicables à des agents de l'Etat soumis au statut du 2 octobre 1937, ces dispositions assurent l'exécution de ce statut au sens de l'article 6 de l'arrêté précité, en fixant des règles complémentaires. Elles doivent, dès lors, être prises par le Roi après avis du conseil de direction.

Par ailleurs, la disposition énoncée à l'article 31 du projet devrait également faire l'objet d'un arrêté royal. Elle concerne, en effet, une modalité importante de l'organisation d'un service public et constitue une habilitation qu'il n'est pas au pouvoir du Ministre de se donner à lui-même.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES SUR LE TITRE III.

Chapitre I. - Entrée en fonctions.

Article 8.

En tant que l'article concerne des agents de l'Etat du niveau I, il déroge à l'article 47 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

Selon les renseignements donnés par le fonctionnaire délégué, il n'y aurait pas d'obstacle à supprimer cette dérogation.

L'article pourrait dès lors être rédigé comme suit:

"Le serment des agents du niveau I est recu par le Ministre, celui des agents des niveaux 2, 3 et 4 par le directeur de l'établissement".

Article 9.

L'article prescrit l'accomplissement de trois formalités particulières lors de l'entrée en fonctions des membres du personnel des établissements pénitentiaires.

I. La première formalité consiste dans la lecture auxdits agents par le directeur de l'établissement "des règles qui leur sont imposées".

Telle qu'elle est rédigée, la disposition - dont le Conseil d'Etat n'aperçoit d'ailleurs pas l'utilité - ne pourrait pas être entièrement respectée. Les règles dont il s'agit sont, en effet, extrêmement nombreuses et il est difficile d'en faire le relevé complet. On ne

.../...

conçoit pas que le directeur donne lecture de textes très étendus. Si la disposition énoncée à l'article 9, alinéa ler, était maintenue, sa portée devrait être limitée. L'article 64 du règlement général de 1905 dont s'inspire l'article 9, alinéa ler, du projet impose seulement la "communication des règles de discipline inscrites aux articles 137 à 139".

II. La seconde formalité consiste en un engagement pris par les agents dans une déclaration écrite d'"observer strictement et fidèlement" les "prescriptions" déterminant "les règles qui leur sont imposées".

Les règles qui définissent leurs obligations s'appliquent de plein droit aux agents, sans qu'il faille un engagement de ceux-ci. La tradition s'est sans doute établie d'exiger un engagement de la part des agents des services publics. Tel est précisément l'objet du décret du Congrès national du 20 juillet 1831, qui impose à tous "les fonctionnaires de l'ordre judiciaire et administratif" un serment de fidélité au Roi et d'obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge. On n'aperçoit pas la portée juridique de l'engagement prévu par l'article 9, alinéa 2.

III. La troisième formalité consiste en une remise à chaque agent d'un exemplaire de l'arrêté en projet et du règlement particulier de l'établissement. Cette formalité est utile au point de vue pratique. Il va de soi qu'elle ne dispense pas de la publication au Moniteur belge de l'arrêté en projet, publication qui est exigée par l'article 56, alinéa 4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.

.../...

Article 10.

Il ressort des explications du fonctionnaire délégué que l'"état de services" prescrit par l'alinéa 1er contient exclusivement des renseignements d'ordre objectif, qui concernent l'état civil de l'agent, l'évolution de sa situation administrative, les distinctions honorifiques ou les punitions dont il a fait l'objet. Aucune mention ne contient d'appréciation au sujet de la manière de servir de l'agent. Dès lors, bien que la dénomination "état de services" soit consacrée par l'article 66 du texte originel du règlement de 1905 et un long usage, il semble préférable d'employer l'expression "bulletin de renseignements" comme pour les religieuses.

L'obligation principale imposée au directeur par l'alinéa 2 est d'adresser au Ministre un rapport journalier spécial concernant le personnel. Il convient dès lors d'énoncer cette obligation de manière directe. Par ailleurs, il se recommande de préciser quels sont les changements survenus dans la "situation familiale" des membres du personnel qui doivent être inscrits au rapport journalier spécial. Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, il s'agit exclusivement de ceux qui ont une influence sur l'application du statut pécuniaire.

L'article 10, alinéa 2, pourrait dès lors être rédigé comme suit :

" ...

Le directeur adresse au Ministre un rapport journalier spécial concernant les agents. Il y fait mention de toute modification de leur situation administrative ou de tout changement survenu dans leur situation familiale qui doit être pris en considération pour l'application du statut pécuniaire".

.../...

Chapitre II - Discipline spéciale.

Article 11.

L'interdiction de l'entrée dans l'établissement faite par le directeur de celui-ci à des agents qui doivent être écartés sur l'heure de leurs fonctions est une mesure ayant un caractère encore plus provisoire que la "suspension dans l'intérêt du service", réglée pour les agents de l'Etat par l'article 103 du statut du 2 octobre 1937 et par l'arrêté royal du 1er juin 1964. Il est admis qu'une telle mesure peut être prise, même sans texte, par l'autorité chargée d'assurer le bon fonctionnement d'un service et la surveillance de ses agents. Néanmoins, il se recommande, au point de vue de la sécurité juridique, de consacrer par une disposition expresse le pouvoir de prendre cette mesure, comme le faisait l'article 125 du règlement général de 1905. Cette disposition devrait être insérée dans un arrêté royal pris conformément à l'article 6 du statut des agents de l'Etat.

En outre, il importe de coordonner les règles relatives à la mesure prévue par l'article 11 du projet avec celles qui concernent la suspension dans l'intérêt du service afin, notamment, d'éviter que l'application de ces dernières règles puisse être éludée.

La disposition pourrait dès lors être rédigée comme suit :

"Article ...

Dans les cas où l'intérêt du service exige qu'un agent soit immédiatement écarté de ses fonctions soit parce qu'une faute grave lui est reprochée, soit parce que

.../...

d'autres circonstances exceptionnelles imposent une telle mesure, le directeur général, les inspecteurs généraux et les directeurs de l'administration pénitentiaire ainsi que le directeur de l'établissement peuvent interdire provisoirement l'entrée de l'établissement audit agent.

Toute décision prise en application de l'alinéa 1er est portée sans delai à la connaissance du Ministre de la Justice. Elle cesse de produire ses effets si après une période de ... jours, l'agent intéressé ne fait pas l'objet d'une mesure de suspension dans l'intérêt du service".

Article 12.
Disposition 1.

Cette disposition établit des incompatibilités en reproduisant, en grande partie, les termes de l'article 137, 1°, du règlement général de 1905.

Or, l'arrêté royal n°87 du 5 février 1935 soumet à des interdictions de cumuls les titulaires des "emplois ressortissant à une administration de l'Etat". En outre, les articles 49 à 52 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 énoncent déjà des règles d'incompatibilités applicables à tous les agents de l'Etat régis par le statut fixé par cet arrêté.

A. Le Conseil d'Etat a déjà constaté que les dispositions de l'arrêté royal n°87 se révèlent peu adéquates et que leur application est malaisée. Une des causes en est que cet arrêté réserve au Conseil des Ministres le pouvoir de se prononcer sur les autorisations de dérogations individuelles et sur les peines disciplinaires à

.../...

infliger en cas d'infraction à ses dispositions, alors que le Conseil des Ministres éprouve les plus grandes difficultés à s'occuper de telles mesures. En cas de recours contre des décisions prises en cette matière des cumuls, le Conseil d'Etat, section d'administration, ne peut que censurer, par une annulation, celles qui n'ont pas fait l'objet d'une délibération préalable en Conseil des Ministres (1). Aussi longtemps que les dispositions de l'arrêté royal n°87 restent en vigueur, le Gouvernement doit veiller à leur respect. Il lui incombe d'en provoquer la modification , s'il estime que ces dispositions ne sont plus conformes aux besoins de l'administration. Le Conseil d'Etat renouvelle les observations qu'il a déjà faites à cet égard. (2).

B. En tant que l'article 12/1 du projet concerne l'agent lui-même, il est superflu puisqu'il est moins strict que l'arrêté royal n°87.

.../...

---

(1) Conseil d'Etat, 15 mai 1959, GEINGER, n° 7080, IVe; 16 novembre 1962, CONREUR, n° 9709, IIIe; 30 juin 1964, NEGERS, n° 10.749, IVe.

(2) Avis sur le projet devenu l'arrêté royal du 22 octobre 1960 portant statut du personnel auxiliaire de l'Administration des postes (Moniteur belge du 26 octobre 1960; Pasinomie p. 1280); avis sur le projet devenu l'arrêté royal du 14 février 1961 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public (Moniteur belge du 15 mars 1961; Pasinomie, p. 132).

En tant que l'article 12/1 du projet concerne le conjoint de l'agent, il est plus strict que l'article 49 du statut des agents de l'Etat. Mais on n'aperçoit pas le motif pour lequel il se justifierait d'établir sur ce point un régime plus sévère pour les agents de l'Etat faisant partie du personnel des établissements pénitentiaires que pour les autres agents de l'Etat.

C. Au surplus, le Conseil d'Etat rappelle l'observation générale sur le titre III formulée plus haut (B) suivant laquelle la disposition contenue dans l'article 12, 1, excède les pouvoirs du Ministre.

Dispositions 2 et 3.

Reproduisant en grande partie le texte de l'article 137, 2° et 3°, du règlement général de 1905 , ces dispositions soumettent les membres du personnel des établissements pénitentiaires à des devoirs de délicatesse particulièrement stricts. Il en est surtout ainsi de la disposition 3.

Ces dispositions sont rédigées en des termes beaucoup trop vagues. Il y a lieu de préciser l'objet des interdictions énoncées et il se recommande, en outre, de limiter certaines d'entre elles aux membres du personnel qui interviennent dans la conclusion des marchés.

.../...

Disposition 4.

Cette disposition devrait être précisée. Au surplus, il se recommande de l'insérer dans un ensemble de dispositions déterminant les cas où le port de l'uniforme est obligatoire et les cas où il est interdit.

Disposition 5.

En matière de candidatures aux mandats politiques, le Gouvernement n'entend pas fixer pour les membres du personnel des établissements pénitentiaires des règles différentes de celles qui sont applicables à l'ensemble des agents de l'Etat (1). Dès lors, il est inutile d'établir une disposition propre aux membres du personnel des établissements pénitentiaires.

Disposition 6.

En tant que l'alinéa 2 porte que les membres du personnel "ne peuvent notamment solliciter sans passer par cette voie (la voie hiérarchique) des promotions, augmentations de traitement, gratifications ou avantages quelconques", il se borne à faire application de l'alinéa 1er.

En tant que l'alinéa 2 interdit de "faire solliciter ... des promotions, augmentations de traitement, gratifications ou avantages quelconques", il est superflu dans la mesure où il vise des agents de l'Etat soumis au statut du 2 octobre 1937. En effet, l'article 11 de ce statut prohibe toute "recommandation touchant aux matières réglées par le présent statut".

.../...

(1) Voir Conseil d'Etat, 12 juillet 1952, BOGAERT et DEBUNNE, n° 1755; 28 août 1952, OTZER, n°1797, et 5 septembre 1952, GUILLAUME, n°1806; voir aussi la circulaire du Premier Ministre du 11 août 1952 (CZ/31/n°18.050).

Disposition 8.

La disposition recourt à la notion de "proches", qui n'a pas de signification précise. Ce terme "proche" devrait être remplacé par un autre terme ou une expression déterminant clairement l'étendue de l'interdiction.

Disposition 10.

Telle qu'elle est rédigée, l'interdiction portée est trop absolue puisque certains objets sont mis à la disposition des agents pour qu'ils s'en servent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Au surplus, on peut se demander si la protection des objets qui sont la propriété de l'Etat n'est pas suffisamment assurée par les dispositions du Code pénal et notamment par son article 240, ainsi que par les principes généraux de la répression disciplinaire.

Disposition 11.

L'expression "autorités constituées" n'est pas adéquate : elle est, en effet, employée pour désigner les autorités qui, en raison de leurs fonctions, ont compétence pour demander directement aux agents des renseignements ou attestations relatifs aux détenus ou à l'organisation des services. Elle devrait, dès lors, être remplacée par l'expression "autorités compétentes".

Article 13.

L'article énumère des devoirs des agents ayant trait à leurs rapports soit avec les détenus, soit avec les anciens détenus. Comme on le précisera ci-dessous,

.../...

des principes différents s'appliquent dans l'un et l'autre cas. Il se recommande, dès lors, de grouper séparément , d'une part, les dispositions concernant les rapports des agents avec les détenus et, d'autre part, celles qui concernent les rapports des agents avec les anciens détenus. Sous la réserve que ces dernières dispositions doivent être prises par le Roi, elles pourraient former le paragraphe 2 d'un article dont les premières dispositions indiquées formeraient le paragraphe 1er.

Alinéa 1er.

A. La première phrase gagnerait à être rédigée comme suit :

"Les agents ne peuvent avoir avec les détenus d'autres rapports que ceux qui sont justifiés par le service".

B. La seconde phrase dispose :

"De même , à moins d'être chargés d'une mission post-pénitentiaire, ils ne peuvent avoir aucune relation avec les détenus après leur libération".

La règle énoncée a une portée extrêmement générale qui lui donne, pour partie, un caractère excessif. Bien qu'elle n'ait aucunement un tel but, la disposition a pour conséquence de frapper d'une sanction les anciens détenus qui n'ont fait l'objet d'aucune condamnation. L'interdiction faite aux agents d'avoir aucune relation avec les anciens détenus, après leur libération, devrait être limitée à ceux de ces anciens détenus qui ont fait l'objet d'une condamnation. Selon les renseignements donnés par le fonctionnaire délégué, il n'y aurait pas d'obstacle à restreindre de cette manière le champ d'application de la disposition.

.../...

Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle que la disposition doit, conformément à l'observation générale B relative au titre III, être prise par le Roi.

Alinéa 2.

Disposition 1.

Les termes employés ne délimitent aucunement le champ d'application de la défense portée.

Compte tenu de cette observation, et sans préjudice des observations relatives à l'ensemble de l'article 13, la disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Il leur est notamment défendu :

1° d'accepter pour eux-mêmes ou pour autrui, d'un détenu ou d'une personne agissant en sa faveur, des dons ou promesses, sous quelque prétexte que ce soit, ou de faire des dons ou des promesses pour un détenu ou une personne agissant en sa faveur".

Disposition 4.

La disposition interdisant l'engagement d'anciens détenus excède les pouvoirs que le Ministre détient en raison de sa qualité de supérieur hiérarchique des agents et de l'autorité qu'il exerce sur les établissements pénitentiaires. Elle doit donc, conformément à l'observation générale B relative au titre III, être prise par le Roi.

Au surplus, elle devrait être réunie avec les autres dispositions concernant les rapports avec les anciens détenus, qui sont énoncées à l'alinéa 1er, seconde phrase, et à l'alinéa 2/1 (partim).

.../...

Par ailleurs, l'expression "membres proches de la famille de ces détenus" appelle la même observation que celle qui a été formulée à propos de l'article 12, disposition 8.

Chapitre III. Congés - Absences - Notifications - Certificats - Décès.

Il n'est guère logique de rassembler en un même chapitre les règles relatives aux questions très diverses énumérées dans l'intitulé.

Au surplus, il serait plus rationnel de traiter dans un même chapitre des congés et du "remplacement", lequel fait l'objet du chapitre V.

Article 14.

En sa première phrase, l'article énonce que "Les membres du personnel ne peuvent s'absenter sans autorisation préalable". Cette disposition est superflue en tant qu'elle vise des agents soumis au statut des agents de l'Etat. En effet, elle se borne à reproduire, en termes légèrement différents, la règle énoncée à l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat. La disposition devrait donc être insérée dans la seconde partie du titre III qui concernerait les membres du personnel des établissements pénitentiaires non soumis au statut des agents de l'Etat.

Dans la seconde phrase, les mots "conformément aux instructions en vigueur" sont superflus.

.../...

Article 15.

La rédaction suivante est proposée :

"Les congés du directeur lui sont accordés par le Ministre".

Article 16.

A la fin de la première phrase, il serait préférable d'écrire : " ... avant l'heure fixée pour le commencement de son service".

Dans la seconde phrase, l'article fait mention des "instructions établies par le Service de santé administratif". Or, celui-ci ne constitue pas une autorité collégiale. Au surplus, il est actuellement remplacé par l'Office médico-social de l'Etat en vertu de l'arrêté royal du 25 juillet 1969 (1), et ne continue à exercer ses missions qu'à titre transitoire.

Par conséquent, il conviendrait de rédiger cette seconde phrase comme suit :

"... Le cas échéant, il se conforme, en outre, aux instructions relatives aux absences pour cause de maladie ou d'accident".

.../...

(1) Arrêté royal organique de l'Office médico-social de l'Etat, publié au Moniteur belge du 13 décembre 1969.

Article 17.

La fin du premier alinéa pourrait être rédigée comme suit :

"... sont signalés au Ministre par la voie du rapport journalier spécial prescrit par l'article 10".

Article 18.

La disposition est dépourvue de portée juridique dans la mesure où elle vise des membres du personnel des établissements pénitentiaires compris parmi les bénéficiaires de la loi du 3 juillet 1967 et de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 (1). En effet, l'article 7 de cet arrêté détermine les règles applicables à la déclaration des accidents. Un arrêté du Ministre de la Fonction publique du 7 février 1969 fixe le modèle de la déclaration.

Dans l'hypothèse où certains membres du personnel des établissements pénitentiaires ne seraient pas compris parmi les bénéficiaires de la loi du 3 juillet 1967 et de l'arrêté royal du 24 janvier 1969, malgré les termes très larges définissant le champ d'application de cette loi et de cette réglementation, la disposition énoncée à l'article 18 n'aurait d'utilité pour eux que si, au préalable , le Roi avait - dans les limites de ses pouvoirs - institué à l'intention desdits membres du personnel un

.../...

(1) Arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif à la réparation, en faveur du personnel des administrations et des autres services de l'Etat et de certains membres du personnel des établissements d'enseignement subventionnés, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail (Moniteur belge du 8 février 1969).

régime de réparation des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail.

Article 19.

A l'alinéa 1er, il serait préférable d'écrire : "à un agent ou à un ancien agent, même démissionnaire ou révoqué".

A l'alinéa 2, il conviendrait d'énoncer de manière directe la règle principale contenue dans la disposition. Celle-ci pourrait être rédigée comme suit :

"Seul le Ministre ou le fonctionnaire auquel il a accordé délégation à cet effet peut donner des renseignements sur un membre du personnel des établissements pénitentiaires".

Chapitre IV . - Heures de présence.

Article 21.

Les dispositions énoncées aux alinéas 3 et 4 sont étrangères à la détermination des heures de présence des membres du personnel des établissements pénitentiaires. Il serait plus logique de les grouper avec les dispositions relatives au contrôle des entrées dans l'établissement (article 48 du projet).

Article 22.

Il serait plus clair de faire de la seconde phrase un alinéa 2.

Cet alinéa 2 pourrait être rédigé comme suit :

.../...

"En dehors des heures normales de service, le directeur ou un adjoint doit être présent dans l'établissement pour assurer, à tour de rôle, selon les dispositions arrêtées à cet effet, la permanence de la direction de l'établissement".

Article 23.

L'article reproduit l'article 143 du règlement général du 30 septembre 1905.

Dans la mesure où l'article 23 du projet a pour objet de déterminer l'étendue des prestations des membres du personnel, il fait double emploi avec l'article 21.

Dans la mesure où il établit des règles de sécurité, celles-ci devraient être fusionnées avec les dispositions énoncées à l'article 168 du présent projet, qui ont un objet semblable.

Chapitre V. - Remplacement en cas d'absence.

Article 24.

La fin de la disposition relative au directeur devrait être rédigée comme suit : " ... par celui qui compte la plus grande ancienneté dans le grade, ou par tout autre agent désigné par le Ministre".

La disposition relative au remplacement des aumôniers devrait être insérée dans la seconde partie du titre III. Elle pourrait être rédigée comme suit :

.../...

"L'aumônier est remplacé par un autre ministre de son culte, qu'il désigne et qui est agréé par le directeur".

Chapitre VI. Mutations.

Conformément à l'observation générale B relative au titre III, les dispositions énoncées aux articles 26 et 27 doivent être prises par le Roi.Le Gouvernement entend, en effet, donner la valeur de prescriptions réglementaires à ces dispositions qui indiquent un ordre de priorité pour les mutations.

Article 26.

L'alinéa 4 a pour objet d'écarter l'application aux directeurs de toutes les dispositions des trois premiers alinéas. Il conviendrait dès lors de le rédiger comme suit :

"Le présent article ne s'applique pas aux directeurs".

Chapitre VII. Agents logés dans les établissements.

Article 31.

En raison de la portée générale de cet article, celui-ci n'est pas à sa place dans le chapitre VII. En outre, si le Gouvernement se rallie à la suggestion faite par le Conseil d'Etat de diviser le titre III en deux parties concernant respectivement les membres du personnel des établissements pénitentiaires qui sont soumis au statut des agents de l'Etat et ceux qui ne le sont pas, la disposition énoncée à l'article 31 du projet devrait être placée dans la seconde partie du titre.

.../...

Elle pourrait être rédigée comme suit :

"Les dispositions concernant les religieuses font l'objet de conventions conclues entre le Ministre et le fondé de pouvoir de leur congrégation".

Chapitre VIII. Attributions des divers agents.

Article 33.

L'article a pour objet propre de déterminer une des attributions du directeur. Il conviendrait dès lors d'employer la formule : "Le directeur est chargé de veiller à la sûreté de l'établissement et à l'exécution ... ".

Article 40.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant qui a été établi d'accord avec le fonctionnaire délégué :

"La tenue des registres, la préparation de la correspondance et des documents, et la conservation de toutes les archives de l'établissement sont confiées à un ou plusieurs agents, qui exercent leurs attributions sous l'autorité immédiate de l'agent désigné comme chef du greffe".

Article 44.

Aux dispositions 6 et 7, il serait préférable d'employer les termes "inspectent" et "contrôle détaillé" plutôt que les termes "visitent" et "visite détaillée".

.../...

On observera que, dans la disposition 7, il y a manque de concordance entre les textes français et néerlandais : "chaque semaine ... au moins deux cellules ou chambres" et "ten minste tweemaal per week ... ten minste één cel".

Article 47.

La disposition 10 serait mieux rédigée comme suit:

"10. ils inspectent chaque semaine les effets d'habillement et de literie".

Article 48.

La rédaction suivante est proposée pour le 2 :

"2.) il interdit l'accès de celui-ci à toutes les personnes autres que celles qui peuvent y pénétrer soit en raison de leurs fonctions, soit en vertu d'une autorisation spéciale, soit parce qu'elles peuvent faire valoir un juste motif".

A la disposition 6, il serait préférable d'employer le terme "contrôle" au lieu du terme "visite".

A la disposition 7, il conviendrait d'écrire "lorsqu'il y a des motifs de soupçonner une fraude".

Article 51.

Il y a lieu d'écrire : " ... à celles qui sont remplies par les agents du service de surveillance".

.../...

TITRE IV.

Article 56.

Suivant les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, les instructions particulières visées à cet article sont des instructions données par circulaires ministérielles qui déterminent les conditions auxquelles certains détenus sont appelés à subir un traitement spécial, de même que la nature de ce traitement. Le texte serait mieux rédigé comme suit :

"Pour l'application des articles 13 et 14 du Règlement général, le Ministre de la Justice détermine par des instructions particulières les conditions auxquelles les détenus sont soumis à un traitement pénitentiaire spécial ainsi que la nature de ce traitement.

Ces détenus font l'objet d'un examen anthropologique".

Article 58.

Le texte devrait être rédigé en ces termes :

"L'entrée de l'établissement est refusée aux personnes qui se constituent prisonnières en état d'ivresse.

Celles qui sont dans cet état lorsqu'elles sont amenées par la force publique sont acceptées ... ".

.../...

Article 59.

La rédaction suivante est proposée :

"Lorsqu'une femme accompagnée d'un enfant est écrouée, le fait est porté à la connaissance du Ministre".

Article 61.

La limitation du nombre de lettres à quatre par semaine, sauf autorisation du directeur, n'est pas conforme aux articles 19 à 24 de l'arrêté royal du 21 mai 1965. L'article 19 dispose :

"Les condamnés peuvent, dans les limites indiquées au présent règlement, correspondre par écrit avec leurs parents et alliés en ligne directe, leur tuteur, leur conjoint, leurs frères, soeurs, oncles et tantes, et recevoir des lettres de ceux-ci.

Leur correspondance avec d'autres personnes est soumise à une autorisation du directeur".

Les limites auxquelles l'alinéa 1er de cette disposition se réfère ont trait au contrôle de la correspondance (articles 20 à 22) et au droit du directeur de retirer temporairement la faculté de correspondre à un détenu lorsque ce dernier fait un usage frauduleux de cette faculté (article 23).

.../...

Par ailleurs, l'article 24 donne aux détenus, même quand ils sont privés de cette faculté à titre de punition, le droit de correspondre avec les autorités énumérées dans cet article.

Article 67.

Cette disposition, en tant qu'elle prévoit d'une manière générale que les visites aux condamnés ont lieu aux jours et heures fixés par les règlements particuliers des établissements, sauf les exceptions consenties par le directeur, n'est pas conforme aux dispositions suivantes de l'arrêté royal du 21 mai 1965 :

- à l'article 29, § 1er, d et e, en vertu duquel les avocats sont admis à communiquer librement à toute heure du jour avec les condamnés répondant aux conditions fixées par ces dispositions;

- à l'article 34 relatif aux fonctionnaires, magistrats et officiers ministériels.

.../...

TITRE IV, CHAPITRE IV, section 3 (articles 83 à 86).

1. Dans le chapitre IV qui traite du régime moral et religieux, et dont la section 2 groupe les dispositions relatives au culte catholique, la section 3, bien qu'elle soit intitulée "Autres cultes", est formée des articles 83 à 86 qui ne concernent que le culte protestant.

L'arrêté en projet doit, dans l'intention du Gouvernement, fixer les règles communes à tous les établissements pénitentiaires pour l'exécution de l'arrêté royal du 21 mai 1965. En se limitant aux seuls cultes catholique et protestant, le projet pourrait, s'il était interprété restrictivement, avoir pour effet de priver les détenus appartenant à d'autres confessions, par exemple les israélites - qui appartiennent cependant à un culte reconnu - et les musulmans, de l'assistance pastorale et de la pratique de leur culte.

Pareille discrimination violerait l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvée par la loi du 13 mai 1955. Au surplus, elle ne serait pas conforme aux articles 40 et 41 de l'arrêté royal du 21 mai 1965.

Le projet devrait, à cet égard, consacrer une section aux cultes reconnus et une autre section aux cultes non reconnus. La première fixerait les règles générales communes à tous les cultes reconnus et les règles particulières propres à chacun d'eux. La seconde établirait des règles s'inspirant de l'article 41 de l'arrêté royal du 21 mai 1965.

*

.../...

2. Suivant les renseignements donnés par le fonctionnaire délégué, l'assistance religieuse aux détenus de religion protestante est assurée actuellement par deux aumôniers dont le traitement est à charge du Trésor, ainsi que par des aumôniers suppléants. Ces derniers sont rémunérés à la vacation et uniquement :

- lorsque l'administration fait appel à eux soit en cas d'urgence, soit lorsqu'un détenu sollicite dans les premiers jours de sa détention une assistance pastorale rapide;
- lorsqu'ils célèbrent le culte à l'occasion des fêtes de Noël, Pâques, Ascension et Pentecôte et lors des fêtes nationales.

La célébration du culte une fois par semaine est autorisée mais à la condition que ces services n'entraînent **aucun** frais pour le Trésor.

Ce régime, que les articles 83 à 86 entendent consacrer, établit quant à l'intervention du Trésor dans la rémunération des prestations relatives à la célébration des offices religieux, une discrimination entre le culte protestant et le culte catholique.

En effet, l'article 80 prévoit pour les catholiques la célébration de la messe tous les dimanches, alors qu'on n'entend pas rémunérer à la vacation le pasteur qui officierait le dimanche, à la demande de détenus protestants.

*

.../...

3. Les termes "pasteurs suppléants" utilisés aux articles 82 et 84 sont inexacts : les personnes ainsi qualifiées sont soit des pasteurs, soit des pasteurs suppléants qui sont agréés en qualité d'aumônier suppléant des aumôniers "titulaires" du culte protestant.

Il conviendrait, dès lors, de corriger le texte en remplaçant, dans les articles 83 à 86, les termes "pasteur suppléant" par "aumônier suppléant" et "pasteur titulaire" par "aumônier". Le terme "aumônier" est d'ailleurs celui qui est utilisé dans l'arrêté du 21 mai 1965.

*

4. L'article 83 prévoit que "le directeur peut faire appel aux pasteurs suppléants dans les cas d'urgence et aussi lorsqu'un détenu appartenant au culte protestant sollicite dans les premiers jours de sa détention une assistance pastorale rapide".

Suivant les renseignements donnés par le fonctionnaire délégué, les "cas d'urgence" envisagés sont notamment ceux où il y a lieu de croire qu'un détenu a l'intention de se suicider.

Selon les mêmes renseignements, en prévoyant que "le directeur peut faire appel aux pasteurs suppléants", le Ministre n'entend pas subordonner à l'appréciation du directeur le recours à l'assistance pastorale réclamée par un détenu, mais lui donner la faculté de faire appel dans ce cas à des aumôniers suppléants, lorsque l'aumônier est absent ou empêché. Le texte devrait être précisé sur ce point.

.../...

Article 87.

Les mots "de préférence" enlèvent à la disposition toute portée juridique.

Si le Ministre entendait prévoir que l'assistance morale aux détenus doit être assurée par des personnes du même sexe que le détenu, il établirait en la matière une distinction que l'arrêté royal du 21 mai 1965 n'a pas prévue.

Article 89.

L'alinéa 1er prévoyant que la bibliothèque est divisée, s'il y a lieu, en deux sections : l'une réservée aux hommes et l'autre aux femmes, est repris de l'article 318 du règlement de 1905. On n'aperçoit pas le fondement de cette disposition,qui permet de distinguer parmi les ouvrages ceux qui pourront être lus par les hommes de ceux qui pourront l'être par les femmes.

En outre, cette disposition est contraire à l'article 60 de l'arrêté royal du 21 mai 1965.

Article 91.

Le texte devrait être rédigé comme suit :

.../...

"Le directeur peut autoriser des détenus à faire usage de livres non compris dans la bibliothèque de l'établissement ou dans la bibliothèque centrale de littérature étrangère :

1) lorsque celles-ci ne comprennent pas ... ".

Par ailleurs, au littéra 2, les termes "scientifiques, juridiques, etc. ... " devraient être remplacés par "scientifiques, juridiques ou culturelles".

Article 93.

Suivant les renseignements obtenus, dans la pratique l'Administration ne fait pas appel à la concurrence pour les travaux intéressant l'industrie privée.

Si telle est la situation de fait, la dernière phrase de l'article 93 devrait être supprimée.

Article 94.

Il serait préférable de remplacer les termes "conditions des entreprises" par le mot "contrats".

Article 95.

Le texte serait mieux rédigé comme suit :

"Toutefois, pour les travaux peu importants et de courte durée, les contrats peuvent être conclus immédiatement par les directeurs, sous réserve d'en informer sans retard le Ministre ou le fonctionnaire délégué par lui".

.../...

Article 97.

Cette disposition, qui paraît reprendre sous une autre forme les dispositions de l'article 13, alinéa 1er et alinéa 2, 1 et 4, devrait de toute manière être reprise dans le titre III, chapitre II.

Article 102.

En prévoyant que le solde du produit du travail des détenus militaires appelés à rejoindre l'armée, est envoyé, lors de leur libération, au corps dont ils relèvent, cette disposition, reprise de l'article 352 du règlement de 1905, est contraire à l'article 69 de l'arrêté royal du 21 mai 1965, lequel dispose :

"Article 69. Au moment de la libération des détenus, les fonds qui leur appartiennent reçoivent la destination suivante :

1° les fonds déposés sont remis intégralement au libéré qui les réclame, sous réserve, s'il est étranger au pays, de ce qui est dit à l'article 71;

2° le solde du produit du travail, s'il n'excède pas le montant fixé par les instructions particulières, compte tenu des fonds déposés, lui sera également remis;

3° si l'avoir dépasse ce montant, et sauf circonstances laissées à l'appréciation du directeur, l'excédent est, suivant le cas, mis à la disposition du tuteur postpénitentiaire ou, à son défaut, envoyé au bourgmestre de la commune où le libéré a déclaré fixer sa résidence".

.../...

Article 107.

En prévoyant que l'usage de la cantine est quotidien pour les prévenus et qu'il est limité à deux fois par semaine pour les autres détenus, sauf les exceptions autorisées par le directeur, cette disposition n'est pas conforme :

- à l'article 91 de l'arrêté royal du 21 mai 1965, lequel prévoit que toutes les facilités compatibles avec le bon ordre et la sûreté de l'établissement sont accordées dans les limites de la loi et du règlement non seulement aux prévenus mais également aux inculpés et accusés;
- à l'article 93, 3°, du même arrêté royal, lequel dispose :

"Les condamnés du chef d'infraction politique sont soumis, sans préjudice de l'application des articles 15 et 27 du Code pénal, au régime établi pour les prévenus en ce qui concerne :

... ;

3° l'usage de la cantine;

... ".

Article 116.

Les termes "de la nature de leur peine" ne traduisent pas les intentions du Gouvernement. Le fonctionnaire délégué a marqué son accord pour qu'ils soient remplacés par les termes "de la nature de l'infraction pour laquelle ils ont été condamnés".

.../...

Articles 137 et 138.

Les articles 137 et 138 mettent en oeuvre le régime dit des arrêts de fin de semaine et celui de la semi-détention. Ni ces articles, ni aucune disposition législative ou réglementaire en vigueur ne déterminent en quoi consistent ces régimes. Seul le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires y fait une allusion.

Les régimes des arrêts de fin de semaine et de la semi-détention ont été instaurés, d'abord à titre expérimental, par une circulaire du Ministre de la Justice en date du 15 février 1963, puis, à titre définitif, par une circulaire du 27 janvier 1965, lesquelles ont été modifiées et complétées par des circulaires des 11 décembre 1964 et 1er juin 1965.

Il résulte de ces circulaires :

a) que les arrêts de fin de semaine consistent en une privation de liberté subie en principe du samedi à 14 h. au lundi à 6 h., la durée de la détention étant calculée "à raison d'un jour de prison par nuit passée à l'établissement pénitentiaire";

b) que la semi-détention est un régime permettant au condamné qui subit sa peine de manière ininterrompue, de poursuivre son activité professionnelle normale, sa formation professionnelle ou ses études grâce à des sorties strictement limitées à l'accomplissement de ses prestations journalières;

.../...

c) que si les circulaires ministérielles déterminent le champ d'application des régimes précités, la décision de permettre à un condamné de bénéficier ou non de ces régimes est laissée dans chaque cas à l'appréciation des membres du parquet.

La légalité des articles 137 et 138 étant directement fonction de celle des circulaires prérappelées, il importe,quel que soit l'intérêt humain et social des mesures qui en font l'objet, de rechercher si le Ministre de la Justice avait le droit de les prendre.

Il n'est pas en discussion que, même à défaut d'une habilitation expresse, le Ministre de la Justice a le pouvoir de prendre certaines décisions en matière d'exécution des peines privatives de liberté, telles la détermination des établissements où, à raison de la nature de la peine, de sa durée, de l'âge des condamnés, de leur sexe, etc... ceux-ci seront détenus, ou encore la fixation de certains détails de l'organisation interne des établissements pénitentiaires. Ces décisions,quelle que soit la forme dans laquelle elles sont prises, circulaire ou arrêté, constituent des actes relevant du pouvoir d'administration que le Ministre possède de plein droit en sa qualité de chef du Ministère qui a l'administration pénitentiaire dans ses attributions.

De même, lorsque le Ministre de la Justice décide, dans des cas individuels, d'expérimenter une réforme du régime pénitentiaire, afin d'en déceler les avantages comme les difficultés d'application et les lacunes, ses décisions demeurent, à condition que la loi ne s'y oppose pas, dans les limites de ce qu'un administrateur prudent peut faire.

.../...

Mais en donnant à cette réforme un caractère général et permanent, c'est-à-dire réglementaire, le Ministre ne demeure pas dans le cadre des décisions administratives; l'activité normative qu'il exerce ainsi n'est légitime que s'il y a été habilité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Au surplus, il est de toute évidence qu'en faisant compter pour un jour complet de détention chaque nuit que le condamné a passée dans un établissement pénitentiaire, le régime des arrêts de fin de semaine contrevient directement à l'article 25 du Code pénal, en vertu duquel la durée d'un jour d'emprisonnement est de vingt-quatre heures. Dans l'organisation actuelle de ce régime, en effet, la durée de la détention du samedi à 14 h. jusqu'au lundi à 6 h., qui est de quarante heures, sera considérée comme une détention de deux fois vingt-quatre heures. Il en est de même du régime de semi-détention, dans lequel les jours qui ne sont pas passés entièrement dans un établissement pénitentiaire sont néanmoins comptés pour des jours complets de détention.

Les articles 137 et 138 du projet, qui procèdent directement des circulaires prérappelées, sont donc, comme elles, entachés d'illégalité.

*

* *

.../...

Afin de couvrir celle de ces illégalités qui résulte de ce que le Ministre de la Justice n'a pas compétence pour établir des règles générales en matière de modalités d'exécution des peines, suffirait-il que le Roi lui confère les pouvoirs nécessaires à cet effet ?

Il va de soi que le Roi ne pourrait déléguer à un Ministre des pouvoirs dont il ne serait pas lui-même détenteur. Il est donc nécessaire de rechercher s'il est au pouvoir du Roi lui-même de fixer, par des dispositions réglementaires, les modalités selon lesquelles les condamnations répressives doivent ou peuvent être exécutées.

Les sources du pouvoir réglementaire du Roi se trouvent, soit directement dans la Constitution, soit dans les lois dont l'application postulerait des règlements d'exécution, soit dans des lois d'attribution de pouvoirs.

Les seuls articles de la Constitution qu'il faille examiner en l'espèce sont les articles 9 et 30, alinéa 2.

L'article 9, en disposant que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi, a fait de ces objets des matières réservées, que le législateur doit régler lui-même et qu'il ne peut donc déléguer au Roi. Si la notion d'application des peines, à laquelle se réfère l'article 9, devait comprendre non seulement le mode de leur application par les tribunaux, mais aussi les modalités de leur exécution, l'on en

.../...

conclurait nécessairement que ce dernier objet est aussi une matière réservée au législateur. Sans adopter une interprétation aussi rigoriste, l'on ne peut nullement déduire de ce que le Constituant n'aurait pas fait d'une matière déterminée une matière réservée, la conséquence qu'il aurait ainsi entendu implicitement la placer dans la compétence réglementaire du Roi./A défaut d'autres éléments d'interprétation, il faut s'en tenir aux principes généraux, selon lesquels les matières qui ne sont pas expressément réservées au législateur demeurent néanmoins dans ses attributions, soit qu'il entende les régler lui-même, soit qu'il estime opportun d'en confier le règlement au Roi./L'article 9 de la Constitution ne peut donc constituer le fondement d'un pouvoir réglementaire en la matière.

L'article 30, alinéa 2, dispose que les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi. Cette disposition a pour objet de préciser que si les cours et tribunaux prononcent des arrêts et des jugements, ce n'est pas à eux, mais au pouvoir exécutif qu'il incombe de poursuivre l'exécution de ces décisions. Mais /cela ne signifie pas que pour l'exercice de cette attribution, l'Exécutif soit investi d'un pouvoir normatif lui permettant de pourvoir à l'exécution des décisions de justice selon les principes, règles et modalités qu'il fixerait lui-même. La pratique le démontre surabondamment. A la seule exception de la détermination de la formule exécutoire des arrêts et jugements, qui est établie au début de chaque règne par un arrêté royal pris directement en application de l'article 30, alinéa 2, de la Constitution, l'exécution des décisions de justice et ses modalités ont toujours été fixées, en matière répressive comme en matière civile, par le législateur lui-même./L'on citera,

.../...

en ce qui concerne plus spécialement l'exécution en matière répressive, les articles 8 à 11, 14, 15, 17, 26, 27, 40, 46, 48 du Code pénal, les articles 165, 376, 603 et suivants du Code d'instruction criminelle, la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle dans le système pénal, la loi du 1er mai 1913 qui établit le régime cellulaire, la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, et une série de dispositions en des matières particulières. L'article 30, alinéa 2 ,de la Constitution ne peut donc constituer non plus le fondement d'un pouvoir réglementaire en cette matière.

L'application effective de certaines des dispositions rappelées ci-dessus pourrait, il est vrai, appeler des règlements d'exécution que le Roi prendrait en vertu de l'article 67 de la Constitution. Mais/le pouvoir d'exécution ne permet au Roi, ni d'étendre ni de restreindre la portée de la loi, ni de suppléer à ses lacunes éventuelles. Il lui permet seulement "de dégager du principe de celle-ci (la loi) et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit" (Cass. 18 novembre 1924, P. 1925, I, 25)./

La question se pose donc de savoir si le pouvoir réglementaire d'exécution permet au Roi de faire plus que de régler ce qui concerne l'incarcération elle-même et si la fixation des modalités générales d'exécution des peines ne constitue qu'une conséquence qui dérive naturellement des principes législatifs. Le Conseil d'Etat estime que la réponse à cette question est négative.

.../...

Tout ce qui est relatif à l'exécution des peines privatives de liberté affecte nécessairement le principe de la liberté individuelle inscrit dans l'article 7 de la Constitution et dans l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les dispositions qui règlent ces matières sont donc, par leur nature et leur importance, des dispositions de principe. Il en résulte que le Roi ne pourrait les établir en invoquant le pouvoir d'exécution qu'il tient de l'article 67. Seule une loi d'habilitation, d'ailleurs limitée à ce que le législateur n'est pas tenu de faire lui-même, pourrait donner ce pouvoir au Roi. Aussi longtemps que pareille loi n'aura pas été adoptée, le Roi ne pourra ni régler ces matières ni en déléguer le règlement au Ministre de la Justice.

*

* *

Les articles 137 et 138 appellent en outre la remarque suivante.

Il résulte des circulaires ministérielles précitées et des informations données par le fonctionnaire délégué que, pendant les périodes où ils sont effectivement détenus, les condamnés bénéficiant du régime des arrêts de fin de semaine ou de celui de la semi-détention ne sont pas astreints au travail.

A cet égard, ces régimes ne sont pas conformes à l'article 63 de l'arrêté royal du 21 mai 1965, qui dispose :

.../...

"Le travail pénitentiaire est obligatoire pour les condamnés criminels, à l'exception des condamnés à la détention, et pour les condamnés correctionnels. Il est facultatif pour les autres détenus .

... ".

Articles 139 et 140.

Suivant les renseignements donnés par le fonctionnaire délégué, le régime de la semi-liberté est un mode d'exécution des peines analogue au régime de la semi-détention. La différence réside dans le fait qu'il est accordé à des détenus qui ont déjà purgé une partie de leur peine sous le régime de droit commun et que son octroi est décidé dans chaque cas par le Ministre de la Justice.

Ce régime a pour origine une expérience tentée à la prison de Ste Croix-lez-Bruges et qui a été étendue à d'autres établissements, sans que ce régime ait fait l'objet de circulaires ou d'instructions générales./

Il appelle les mêmes observations que celles qui ont été faites à propos des arrêts de fin de semaine et de la semi-détention.

L'article 140 prévoit que le produit du travail des détenus admis au régime de la semi-liberté "fait l'objet d'une retenue pour frais d'entretien".

.../...

Comme on l'a exposé, les détenus soumis à ce régime, de même que ceux qui bénéficient du régime des arrêts de fin de semaine ou de la semi-détention, sont des personnes qui sont autorisées à poursuivre leurs activités professionnelles et qui ne sont pas astreintes au travail pénitentiaire. Par conséquent, l'Etat n'intervenant ni dans l'octroi, ni dans la perception de la rémunération du travail de ces détenus, n'a pas la possibilité d'opérer une "retenue" sur le produit de ce travail.

En fait, l'Administration impose aux intéressés le paiement de leur entretien pendant la durée de leur détention effective sous la forme d'une somme forfaitaire dont le montant journalier est fixé par des instructions ministérielles.

Article 183.

Cette disposition est inutile.

Article 187.

L'expression "délits graves" manque de précision.

Article 202.

Il conviendrait d'écrire "héritiers ou successeurs".

Les termes "dûment reconnus" sont inutiles

ALGEMENE OPMERKINGEN BETREFFENDE HET GEHELE ONTWERP.

I.

Het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen heeft het algemeen reglement van de gevangenissen, gevoegd bij het koninklijk besluit van 30 september 1905, gedeeltelijk vervangen en heeft dat besluit in zijn artikel 140 opgeheven.

Zoals in het verslag aan de Koning wordt gezegd, bevat het algemeen reglement van de gevangenissen niet alleen bepalingen betreffende de gedetineerden en de strafbehandeling, maar ook betreffende het personeelsstatuut, terwijl het besluit van 21 mei 1965, op de artikelen 10 tot 13 na, niets bepaalt in verband met dat statuut, dat immers geregeld moet worden in een organiek reglement, in overeenstemming met het statuut van het Rijkspersoneel.

Vormt het reglement van 1905 anderzijds een geheel van ongelijksoortige bepalingen - organieke of reglementaire bepalingen, regels van inwendige orde, ja zelfs gewone onderrichtingen of richtlijnen -, het besluit van 21 mei 1965 stelt alleen de hoofdregelen inzake organisatie en strafbehandeling vast.

Het ontwerp-ministerieel besluit heeft tot doel het genoemde koninklijk besluit uit te voeren door een stel bepalingen betreffende de indeling van de strafinrichtingen (titel I), de behandeling van de gedetineerden (titel IV), de gebouwen en het meubilair (titel V) en de kantoordienst (titel VI); het bevat ook nog statuutbepalingen betreffende het personeel (titel III, artikelen 8 tot 55).

.../...

II.

De Raad van State heeft in het algemeen geen opmerkingen gemaakt over de redactie van artikelen die alleen maar de herhaling zijn van vroegere teksten, waarvan de interpretatie door een lange bestuurspraktijk is bekrachtigd.

Evenmin heeft hij een verbeterde tekst voorgesteld voor de vrij talrijke bepalingen waarvoor dat mogelijk zou zijn geweest, maar die van ondergeschikt belang zijn of slechts detailpunten regelen.

III.

Heel wat bepalingen van het ontwerp verlenen bevoegdheid aan het "hoofdbestuur". Dit bestuur is geen overheid. Gesproken moet dus worden van "de Minister". Deze kan zijn bevoegdheid overdragen voor zover de in dezen geldende algemene beginselen dat dulden.

IV.

Een aantal bepalingen van het ontwerp werken met de termen "volgens het voorgeschreven" of "goedgekeurd model" (bijv. artikelen 21 en 160). Die termen moeten vervallen. Artikel 223 van het ontwerp machtigt de Minister immers tot het vaststellen van het model "van de in de strafinrichtingen gebruikte drukwerken en registers".

.../...

V.

Waar zij in het ontwerp voorkomt, schrappe men de afkorting "enz.", waarmede in de tekst van een wet of van een besluit normaal niet wordt gewerkt.

TITELS I en II.

Artikel 1.

De indeling van de inrichtingen in drie klassen, zoals dit artikel die bepaalt ter uitvoering van artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965, is geen indeling volgens de aard van de inrichtingen maar volgens hun relatief belang, zoals artikel 2 van het koninklijk besluit van 1905 stelde. Die indeling heeft geen terugslag op de andere bepalingen van het ontwerp, die er niet naar verwijzen ; zij dient alleen voor het bepalen van de statutaire toestand van sommige ambtenaren van de dienst der strafinrichtingen.

Het ware nuttig de bijzonderheid uit artikel 2 van het koninklijk besluit van 1905 over te nemen. Het eerste lid van artikel 1 van het ontwerp wordt dan :

"De strafinrichtingen worden in drie klassen ingedeeld, volgens hun relatief belang".

Artikel 2.

In het tweede lid plaatse men een komma na "inrichting".

.../...

Artikel 3.

Het in deze bepaling bedoelde register is in feite een presentielijst ; de tekst kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Bij elke vergadering tekenen de commissieleden de presentielijst".

Artikel 4.

Voorgesteld wordt :

"De bestuurscommissie stelt haar huishoudelijk reglement vast, dat ter goedkeuring aan de Minister wordt voorgelegd".

Artikel 5.

Het woord "uitsluitend" is ondienstig als de bedoeling is, te stellen dat de secretaris geen andere taken heeft dan in deze bepaling zijn omschreven, vermits artikel 134 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 reeds bepaalt dat de secretaris en de adjunct-secretaris geen lid van de commissie zijn ; bedoelt men echter dat alleen de secretaris die taak kan uitoefenen, dan is het woord dubbelzinnig, want artikel 6 voorziet in de mogelijkheid om de secretaris te vervangen.

Artikel 6.

Inzover deze bepaling stelt dat de secretarissen de kosten van hun voorlopige vervanging dragen, stemt zij niet overeen met artikel 134 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965, hetwelk bepaalt :

.../...

"De bestuurscommissie wordt bijgestaan door een door de Minister te benoemen secretaris. Zo de dienst het vereist, kan er een adjunct-secretaris benoemd worden. De secretaris en de adjunct-secretaris zijn geen lid van de commissie.

De vergoeding voor de secretaris en de adjunct-secretaris komt ten laste van de Staat. De Minister bepaalt het bedrag ervan".

Het derde lid van artikel 6 zou dus moeten vervallen.

TITEL III.

ALGEMENE OPMERKINGEN BIJ TITEL III.

Titel III van het ontwerp handelt over het "personeel" van de strafinrichtingen. Hij bestaat grotendeels uit bepalingen die overgenomen zijn uit het algemeen reglement van de gevangenissen van 30 september 1905.

A. In beginsel zijn de leden van het personeel van strafinrichtingen Rijksambtenaren in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ; bij gemis van een afwijkingsbepaling zijn zij onderworpen aan het in dat besluit vastgestelde algemeen statuut.

Sommige leden zijn echter geen Rijksambtenaren :

.../...

a) de aalmoezeniers, wegens de gans bijzondere aard van hun ambt (1) ;

b) de kloosterzusters ; deze worden noch in vast verband noch tijdelijk benoemd door de Minister van Justitie ; zij worden onder zijn gezag geplaatst op grond van een overeenkomst tussen hem en de gemachtigde van hun congregatie, en voor de dienst der strafinrichtingen aangewezen overeenkomstig de bepalingen van die overeenkomst (artikel 31 van het ontwerp) ;

c) de geneesheren die geen volle dagtaak hebben. Uit het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 enerzijds, uit artikel 1 van het besluit van de Regent van 30 april 1947 tot vaststelling van het statuut van het tijdelijk personeel en uit artikel 1 van het besluit van de Regent van 10 april 1948 houdende het statuut van het tijdelijk werkliedenpersoneel anderzijds blijkt immers, dat ambtenaren die onvolledige prestaties vervullen "hulppersoneel" en dus geen Rijksambtenaar zijn.

De geneesheren met volle dagtaak daarentegen zijn wel Rijksambtenaren en vallen van rechtswege onder het algemeen statuut dat vastgesteld is bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Mocht de Regering het dienstig achten hen aan bijzondere, van dat statuut afwijkende regelen te onderwerpen, dan moet zij de daartoe nodige afwijkingsbepalingen vaststellen met inachtneming van de formaliteiten, voorgeschreven in de artikelen 6 en 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, zoals dit gewijzigd is bij het besluit van 17 september 1969.

*
* *

---

(1) Raad van State, 18 november 1955, BORET, nr. 4668, Verz., blz. 975. Zie ook, met betrekking tot een militair aalmoezenier, Cass. 23 november 1957, Pas. 1958, I, 307.

De bepalingen die het statuut van het Rijkspersoneel uitmaken, zijn in bijzonderheden uitgewerkt, terwijl de bepalingen betreffende degenen die geen Rijksambtenaar zijn in de zin van het statuut, veel beknopter zijn. Het is dan ook nodig dat de in het ontwerp op te nemen aanvullende statuutbepalingen voor elk van beide groepen afzonderlijk worden vastgesteld. Daarvoor pleit ook het verschil in de taken van beide groepen.

Titel III van het ontwerp zou dan ook in twee delen moeten worden gesplitst, onderscheidenlijk gewijd aan de wel en aan de niet onder het Rijkspersoneelsstatuut staande personeelsleden. In het tweede deel kan overigens worden verwezen naar die bepalingen uit het eerste deel, welke de Regering toepasselijk wenst te verklaren op de personeelsleden die niet onder het statuut vallen.

B. Het onderhavige ontwerp is een ontwerp-ministerieel besluit.

Als hoofd van het departement en wegens zijn hiërarchisch gezag over het personeel van de strafinrichtingen, bezit de Minister van Justitie de vereiste bevoegdheid om de meeste bepalingen van het ontwerp vast te stellen : onder meer de artikelen die de ambtsbevoegdheid van de personeelsleden bepalen en die welke alleen maar een nadere omschrijving geven van reeds bestaande verplichtingen.

.../...

Enige bepalingen van het ontwerp vallen nochtans buiten die bevoegdheid, onder meer artikel 12, 1, 2 en 3 en artikel 13, eerste lid en tweede lid, 4, die van de personeelsleden van de strafinrichtingen een bijzondere kiesheid en bescheidenheid eisen ;zo ook de artikelen 26 en 27, die inzake mutaties verordenende voorschriften bevatten. Inzover die bepalingen toepassing vinden op Rijksambtenaren die onder het statuut van 2 oktober 1937 vallen, geven zij immers uitvoering aan dat statuut in de zin van artikel 6 van eerdervermeld besluit, doordat zij namelijk aanvullende regelen stellen. Zij moeten derhalve door de Koning worden vastgesteld, na advies van de directieraad.

Ook de bepaling van artikel 31 van het ontwerp zou in een koninklijk besluit moeten staan. Zij heeft betrekking op een belangrijk aspect van de organisatie van een overheidsdienst en vormt zodoende een bevoegdheidsopdracht welke de Minister niet aan zichzelf kan verlenen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN OVER TITEL III.

Hoofdstuk I. - Indiensttreding.

Artikel 8.

Inzover het artikel betrekking heeft op Rijksambtenaren van niveau 1, wijkt het af van artikel 47 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

Volgens inlichtingen welke de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, kan deze afwijking zonder bezwaar vervallen.

.../...

Het artikel kan dan als volgt worden geredigeerd :

"Ambtenaren van niveau 1 leggen de eed af in handen van de Minister, ambtenaren van de niveau's 2, 3 en 4 in handen van de directeur van de inrichting".

Artikel 9.

Dit artikel bepaalt dat de personeelsleden van strafinrichtingen bij hun indiensttreding drie bijzondere formaliteiten moeten vervullen.

I. Een eerste formaliteit bestaat hierin, dat de directeur van de inrichting aan die personeelsleden voorlezing doet van "de tuchtregels die hun worden opgelegd".

Zoals die bepaling - waarvan het nut de Raad van State trouwens ontgaat - is geredigeerd, ware zij onmogelijk geheel na te leven. De hier bedoelde regels zijn immers uitermate talrijk en moeilijk alle bijeen te brengen. Het gaat niet aan dat de directeur zeer uitvoerige teksten gaat voorlezen. Wordt de bepaling van artikel 9, eerste lid, gehandhaafd, dan moet de strekking ervan worden beperkt. Artikel 64 van het algemeen reglement van 1905, waarvan artikel 9, eerste lid, van het ontwerp uitgaat, legt alleen de verplichting op kennis te geven van de tuchtregelen die vastgesteld zijn in de artikelen 137 tot 139.

.../...

II. Een tweede formaliteit is de schriftelijke verbintenis van de personeelsleden om de "voorschriften" betreffende "de tuchtregels die hun worden opgelegd", "nauwgezet en trouw in acht te nemen".

De regels die de verplichtingen van personeelsleden vaststellen, zijn van rechtswege op hen toepasselijk zonder dat zij daarvoor een verbintenis hoeven aan te gaan. Wel wil de traditie dat ambtenaren in overheidsdienst een verbintenis aangaan. Daarvoor bestaat nu juist het decreet van het Nationaal Congres van 20 juli 1831, dat aan "al de ambtenaren van het gerecht en van het bestuur" een eed van getrouwheid aan de Koning en gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk oplegt. Het is niet duidelijk welke de juridische strekking is van de verbintenis, bedoeld in artikel 9, tweede lid.

III. Als derde formaliteit wordt aan elk personeelslid een exemplaar overhandigd van het ontwerp-besluit en van het bijzonder reglement van de inrichting. Dat heeft zijn praktisch nut. Het spreekt vanzelf dat de bekendmaking van het ontwerp-besluit in het Belgisch Staatsblad, zoals voorgeschreven in artikel 56, vierde lid, van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten betreffende het gebruik van de talen in bestuurszaken, er niet overbodig door wordt.

Artikel 10.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, bevat de in het eerste lid voorgeschreven "dienststaat" uitsluitend objectieve gegevens, namelijk over de burgerlijke stand van het personeelslid, de evolutie van zijn administratieve toestand,

.../...

zijn eervolle onderscheidingen en de hem opgelegde straffen. Er komt geen enkele beoordeling over zijn wijze van dienen aan te pas. Ofschoon de benaming "dienststaat" in artikel 66 van de oorspronkelijke tekst van het reglement van 1905 voorkomt en door een lang gebruik is geijkt, lijkt het derhalve verkieslijk te werken met de term "inlichtingenblad" zoals voor de kloosterzusters.

De voornaamste verplichting welke het tweede lid aan de directeur oplegt, bestaat erin dat hij een bijzonder dagverslag betreffende het personeel aan de Minister zendt. Die verplichting moet dan ook rechtstreeks worden opgelegd. Ook verdient het aanbeveling te bepalen welke veranderingen in de "gezinstoestand" van de personeelsleden in het bijzonder dagverslag moeten worden opgenomen. Naar aan de Raad van State is verklaard, betreft het uitsluitend veranderingen die van invloed zijn op de toepassing van de bezoldigingsregeling.

Artikel 10, tweede lid, kan dan als volgt worden gelezen :

"De directeur zendt aan de Minister van Justitie een bijzonder dagverslag betreffende de personeelsleden. Hij vermeldt daarin iedere wijziging in hun administratieve toestand, alsook iedere wijziging in hun gezinstoestand waarmede rekening moet worden gehouden voor de toepassing van de bezoldigingsregeling".

.../...

Hoofdstuk II.- Bijzondere tuchtregeling.

Artikel 11.

De maatregel waarbij de directeur de toegang tot de inrichting ontzegt aan personeelsleden die terstond uit hun ambt moeten worden verwijderd, is nog meer voorlopig dan de "schorsing in het belang van de dienst", die voor het Rijkspersoneel geregeld is in artikel 103 van het statuut van 2 oktober 1937 en in het koninklijk besluit van 1 juni 1964. Aangenomen wordt dat een zodanige maatregel zelfs bij ontstentenis van een tekst kan worden genomen door de overheid die voor de goede werking van een dienst en voor het toezicht op het personeel moet instaan. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het niettemin aan te bevelen, de bevoegdheid tot het nemen van die maatregel in een uitdrukkelijke bepaling te bekrachtigen, zoals artikel 125 van het algemeen reglement van 1905 dat gedaan heeft. Die bepaling ware op te nemen in een overeenkomstig artikel 6 van het statuut van het Rijkspersoneel vastgesteld koninklijk besluit.

Ook is het nodig de regelen betreffende de in artikel 11 van het ontwerp bepaalde maatregelen te coördineren met de regelen betreffende de schorsing in het belang van de dienst, ten einde onder meer te voorkomen dat de toepassing van deze laatste wordt ontweken.

De bepaling kan dus als volgt worden geredigeerd :

"Artikel ...

In de gevallen waarin het belang van de dienst eist dat een personeelslid onmiddellijk uit zijn ambt wordt verwijderd, hetzij omdat hem een ernstige tekortkoming ten laste is gelegd, hetzij omdat andere buitengewone omstandigheden een zodanige maatregel noodzakelijk maken, kunnen de

directeur-generaal, de inspecteurs-generaal en de directeurs van het bestuur der strafinrichtingen alsook de directeur van de inrichting aan dat personeelslid voorlopig de toegang tot de inrichting ontzeggen.

Iedere overeenkomstig het eerste lid genomen beslissing wordt onverwijld ter kennis gebracht van de Minister van Justitie. Zij houdt op uitwerking te hebben indien tegen het betrokken personeelslid, na een periode van ... dagen, geen maatregel tot schorsing in het belang van de dienst is genomen".

Artikel 12.

Bepaling 1.

Deze bepaling stelt onverenigbaarheden vast, grotendeels in dezelfde termen als artikel 137, 1°, van het algemeen reglement van 1905.

Het koninklijk besluit nr. 87 van 5 februari 1935 legt echter cumulatieverbod op aan titularissen van "ambten afhangende van een bestuur van de Staat". Ook in de artikelen 49 tot 52 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 staan regelen inzake onverenigbaarheid, voor alle Rijksambtenaren die onder het bij dat besluit vastgestelde statuut vallen.

A. De Raad van State heeft reeds vastgesteld dat de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 87 niet erg dienstig en bezwaarlijk toe te passen zijn, onder meer omdat het besluit alleen aan de Ministerraad bevoegdheid verleent om zich

.../...

uit te spreken over de individuele afwijkingen en over de tuchtstraffen voor overtreding, terwijl hij toch de grootste moeilijkheden ondervindt om zich met zodanige maatregelen in te laten. In geval van beroep tegen beslissingen inzake cumulatie kan de Raad van State alleen die beslissingen nietig verklaren waarover de Ministerraad niet vooraf heeft beraadslaagd (1). Zolang de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 87 van kracht blijven, moet de Regering toezien dat ze worden nagekomen. Oordeelt zij dat ze niet langer beantwoorden aan de behoeften van het bestuur, dan moet zij ze wijzigen. De Raad moge verwijzen naar de opmerkingen welke hij in dat verband reeds eerder heeft gemaakt (2).

B. Voor zover artikel 12,1 van het ontwerp op het personeelslid zelf betrekking heeft, is het overbodig want minder streng dan het koninklijk besluit nr. 87.

Voor zover die bepaling betrekking heeft op de echtgenoot van het personeelslid, is zij strenger dan artikel 49 van het statuut van het Rijkspersoneel. Het is echter niet duidelijk waarom op dat punt een strengere regeling zou worden ingevoerd voor Rijksambtenaren van de strafinrichtingen dan voor de overige.

.../...

---

(1) Raad van State, 15 mei 1959, GEINGER, nr. 7080,IV; 16 november 1962, CONREUR, nr. 9709, IIIe; 30 juni 1964, NEGERS, nr. 10.749, IVe.

(2) Advies over het ontwerp waaruit ontstaan is het koninklijk besluit van 22 oktober 1960 houdende statuut van de hulpkrachten bij het Bestuur der Posterijen (Belgisch Staatsblad van 26 oktober 1960); advies over het ontwerp waaruit ontstaan is het koninklijk besluit van 14 februari 1961 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut (Belgisch Staatsblad van 15 maart 1961).

C. Bovendien moge de Raad hier verwijzen naar de algemene opmerking over titel III (B), volgens welke de bepaling van artikel 12,1 buiten de bevoegdheid van de Minister valt.

Bepalingen 2 en 3.

Deze bepalingen herhalen grotendeels de tekst van artikel 137, 2° en 3°, van het algemeen reglement van 1905 en stellen aan het personeel van strafinrichtingen bijzonder strenge eisen inzake kiesheid, vooral dan de bepaling 3.

Deze bepalingen zijn al te vaag geredigeerd. Er moet duidelijker worden gesteld waarop de verbodsbepalingen eigenlijk slaan en het verdient bovendien aanbeveling sommige ervan te beperken tot de personeelsleden die bij het sluiten van de overeenkomsten betrokken zijn.

Bepaling 4.

Deze bepaling zou verduidelijkt moeten worden en bovendien verwerkt in een geheel van bepalingen betreffende de gevallen waarin het dragen van het uniform verplicht dan wel verboden is.

Bepaling 5.

Inzake kandidaatschap voor politieke mandaten wenst de Regering voor het personeel van strafinrichtingen geen andere regelen te stellen dan die welke voor alle Rijksambtenar gelden (1). Het is dus onnodig voor dat personeel een eigen bepaling in te voeren.

.../...

(1) Zie Raad van State,12 juli 1952,BOGAERT en DEBUNNE,nr.1' 28 augustus 1952, OTZER,nr. 1797,en 5 september 1952; GUILLAUME, nr. 1806 ; zie ook de omzendbrief van de Eer van 11 augustus 1952 (CZ/31/nr.18050).

Bepaling 6.

Inzover het tweede lid bepaalt dat personeelsleden "zonder deze weg (de hiërarchische) te volgen, inzonderheid geen bevordering, weddeverhoging, vergoeding of enig voordeel mogen aanvragen", is het alleen maar een toepassing van het eerste lid.

Inzover het verbod oplegt om enige bevordering, weddeverhoging, vergoeding of enig voordeel te "laten aanvragen", is het overbodig in de mate waarin het betrekking heeft op Rijksambtenaren die onder het statuut van 2 oktober 1937 vallen. Artikel 11 van dat statuut verbiedt immers enige "aanbeveling omtrent bij dit statuut geregelde zaken".

Bepaling 8.

Hier wordt gewerkt met de term "naastbestaanden", die geen welbepaalde betekenis heeft. Men kieze een andere term, of een wending die de strekking van het verbod duidelijk weergeeft.

Bepaling 10.

In haar huidige vorm is deze verbodsbepaling te strak, want de personeelsleden hebben de beschikking over bepaalde voorwerpen om die in of naar aanleiding van de uitoefening van hun ambt te gebruiken.

De vraag is overigens of voorwerpen die eigendom van de Staat zijn, niet voldoende beschermd zijn door de bepalingen van het Strafwetboek, onder meer door artikel 240, en door de algemene beginselen van de bestraffing in tuchtzaken.

.../...

Bepaling 11.

De term "gestelde overheden" is niet dienstig ; bedoeld worden immers die overheden die op grond van hun bediening bevoegd zijn om aan personeelsleden rechtstreeks inlichtingen of getuigschriften te vragen betreffende gedetineerden of de organisatie van de diensten. Men zegge "bevoegde overheden".

Artikel 13.

Dit artikel geeft een opsomming van de plichten van het personeel ter zake van de betrekkingen met gedetineerden en met gewezen gedetineerden. Zoals hierna zal worden verduidelijkt, gelden voor die twee gevallen niet dezelfde beginselen. Het is dan ook geraden twee groepen van bepalingen te maken, naargelang het om de betrekkingen van het personeel met gedetineerden en met gewezen gedetineerden gaat. Met dien verstande dat de bepalingen van de eerste groep door de Koning moeten worden vastgesteld, kunnen zij opgenomen worden in een tweede paragraaf van een artikel waarin de bepalingen van de eerste groep dan de eerste paragraaf vormen.

Eerste lid.

A. De eerste volzin kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Personeelsleden mogen met gedetineerden geen andere betrekkingen hebben dan de dienst wettigt".

B. De tweede volzin bepaalt :

"Evenmin mogen zij met gedetineerden na hun invrijheidstelling betrekkingen hebben, tenzij zij met een postpenitentiaire opdracht belast zijn".

.../...

Deze regel heeft een zeer algemene strekking, die hem gedeeltelijk overdreven maakt. Ofschoon dit hoegenaamd niet zo bedoeld is, houdt de bepaling een strafbedreiging in voor gewezen gedetineerden die geen veroordeling hebben opgelopen. Het verbod zou alleen maar mogen gelden voor omgang met gewezen gedetineerden die veroordeeld zijn geweest. De gemachtigde ambtenaar ziet er geen bezwaar in, de werkingssfeer van de bepaling op die wijze in te krimpen.

Er moge nog worden opgemerkt dat de bepaling, overeenkomstig hetgeen gezegd is in de algemene opmerking B betreffende titel III, door de Koning moet worden vastgesteld.

Tweede lid.

Bepaling 1.

De gebruikte bewoordingen omschrijven hoegenaamd niet de werkingssfeer van het opgelegde verbod.

Met inachtneming van deze opmerking en onverminderd de opmerkingen betreffende het gehele artikel 13 kan deze bepaling als volgt worden gelezen :

"Het is hun onder meer verboden :

1° voor zichzelf of voor anderen, van een gedetineerde of van iemand die te zijnen gunste optreedt, onder enig voorwendsel giften of beloften te aanvaarden, dan wel giften of beloften te doen voor een gedetineerde of voor iemand die te zijnen gunste optreedt".

Bepaling 4.

De bepaling die verbiedt gewezen gedetineerden in dienst te nemen, valt buiten de bevoegdheid welke de Minister bezit als hiërarchische meerdere van het personeel en op grond van zijn gezag over de strafinrichtingen. Zij moet dus, overeenkomstig hetgeen is gezegd in de algemene opmerking B betreffende titel III, door de Koning worden vastgesteld.

Zij zou bovendien samengevoegd moeten worden met de andere bepalingen uit het eerste lid, tweede volzin, en uit het tweede lid,1,(partim) , betreffende de betrekkingen met gewezen gedetineerden.

Bij de term "naaste familieleden van deze gedetineerden" is hetzelfde op te merken als bij artikel 12, bepaling 8.

Hoofdstuk III. - Verlof - Afwezigheid - Kennisgeving - Getuigschrift - Overlijden.

Het is niet erg logisch de regelen betreffende zo uiteenlopende zaken als in het opschrift zijn vermeld, onder eenzelfde hoofdstuk te brengen.

Ook zou het meer in de rede liggen, dat over het verlof en over de "vervanging", waaraan hoofdstuk V gewijd is, in een zelfde hoofdstuk wordt gehandeld.

Artikel 14.

De eerste volzin van dit artikel luidt : "De personeelsleden mogen niet afwezig zijn zonder voorafgaande toelating". Voor hen die onder het statuut van het Rijkspersoneel staan, is die bepaling overbodig. Met enigszins andere woorden zegt zij hetzelfde als artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de Rijksbesturen.

.../...

De bepaling zou derhalve moeten worden ondergebracht in het tweede deel van titel III, dat gewijd zou zijn aan het personeel van strafinrichtingen dat niet onder het statuut van het Rijkspersoneel valt.

In de tweede volzin zijn de woorden "overeenkomstig de geldende onderrichtingen" overbodig.

Artikel 15.

Voorgesteld wordt :

"Aan de directeur wordt verlof toegestaan door de Minister".

Artikel 16.

Aan het slot van de eerste volzin leze men : "... vóór het vastgestelde uur waarop hij zijn dienst moet beginnen".

In de tweede volzin is sprake van "de onderrichtingen vastgesteld door de Administratieve Gezondheidsdienst". Die Dienst is geen collegiale overheid. Bovendien is hij thans krachtens het koninklijk besluit van 25 juli 1969 (1) vervangen door de Sociaal-Medische Rijksdienst en oefent hij zijn taak nog alleen uit volgens een overgangsregeling.

.../...

---

(1) Koninklijk besluit van 25 juli 1969 tot oprichting van de Sociaal-Medische Rijksdienst, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 december 1969.

Bijgevolg moet die tweede volzin als volgt worden gelezen :

"... In voorkomend geval gedraagt het zich bovendien naar de onderrichtingen inzake afwezigheid wegens ziekte of ongeval".

Artikel 17.

Het eerste lid kan als volgt worden geredigeerd :

"Verlof, afwezigheid en de redenen daarvan, en dienstherneming na afwezigheid wegens ziekte worden ter kennis van de Minister gebracht door middel van het in artikel 10 voorgeschreven bijzonder dagverslag".

Artikel 18.

Deze bepaling heeft geen juridische draagwijdte voor zover zij slaat op leden van het personeel van strafinrichtingen die in aanmerking komen voor de toepassing van de wet van 3 juli 1967 en van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 (1). Artikel 7 van dat besluit bepaalt immers de regelen voor aangifte van de ongevallen. Een besluit van de Minister van het Openbaar Ambt van 7 februari 1969 bepaalt het model van de aangifte.

.../...

(1) Koninklijk besluit van 24 januari 1969 betreffende de schadevergoeding, ten gunste van de personeelsleden der Rijksbesturen en der andere Rijksdiensten en van sommige leden van het personeel der gesubsidieerde onderwijsinrichtingen, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk (Belgisch Staatsblad van 8 februari 1969).

Mochten sommige leden van het personeel van strafinrichtingen niet onder de wet van 3 juli 1967 en het koninklijk besluit van 24 januari 1969 vallen, ondanks de zeer ruime omschrijving van de werkingssfeer van die wet en van die reglementering, dan zou de bepaling van artikel 18 voor hen slechts nut hebben indien de Koning vooraf - binnen de grenzen van zijn bevoegdheid - te hunnen behoeve een vergoedingsregeling inzake arbeidsongevallen en ongevallen op de weg naar en van het werk had ingesteld.

Artikel 19.

In het eerste lid kan beter worden gelezen :
"... aan een, zelfs ontslaggevend of afgezet, personeelslid of gewezen personeelslid".

In het tweede lid zou de hoofdregel van de bepaling rechtstreeks gesteld moeten worden. Dit kan als volgt :

"Alleen de Minister of de ambtenaar die hij daartoe heeft gemachtigd, mag inlichtingen verstrekken over een lid van het personeel van strafinrichtingen".

Hoofdstuk IV. - Uren aanwezigheid.

Artikel 21.

De bepalingen van het derde en het vierde lid hebben niets uitstaande met het vaststellen van de aanwezigheidsuren van het personeel van strafinrichtingen. Zij kunnen beter worden samengebracht met de bepalingen betreffende de controle op de toegang tot de inrichtingen (artikel 48 van het ontwerp).

.../...

Artikel 22.

Van de tweede volzin make men duidelijkheidshalve een tweede lid, als volgt :

"Buiten de normale diensturen moet de directeur of een adjunct in de inrichting aanwezig zijn zodat, volgens een daartoe vastgestelde beurtregeling, de dienst van de directie van de inrichting doorlopend wordt verzekerd".

Artikel 23.

Dit artikel herhaalt artikel 143 van het algemeen reglement van 30 september 1905.

Inzover artikel 23 van het ontwerp ertoe strekt de omvang van de prestaties van de personeelsleden te bepalen, is het een doublure van artikel 21.

Inzover het veiligheidsmaatregelen stelt, dienen deze te worden verwerkt met de bepalingen van artikel 168 van het ontwerp, die een soortgelijke strekking hebben.

Hoofdstuk V.- Vervanging bij afwezigheid.

Artikel 24.

Het slot van de bepaling betreffende de directeur leze men als volgt : "... door de adjunct met de grootste anciënniteit in de graad, of door enig ander personeelslid dat door de Minister is aangewezen".

.../...

De bepaling betreffende de vervanging van aalmoezeniers kan beter worden ingevoegd in het tweede deel van titel III. Zij kan als volgt worden geredigeerd :

"De aalmoezenier wordt vervangen door een andere bedienaar van zijn eredienst, die door hem aangewezen en door de directeur aangenomen is".

Hoofdstuk VI.- Mutatie.

Overeenkomstig de algemene opmerking B betreffende titel III moeten de bepalingen van de artikelen 26 en 27 door de Koning worden vastgesteld. De Regering wil aan deze bepalingen, die een "prioriteitsrang" voor de mutaties invoeren, immers de waarde van verordeningsbepalingen geven.

Artikel 26.

Het vierde lid heeft tot doel de directeurs buiten de toepassing van het bepaalde in de eerste drie alinea's te houden. De tekst ware derhalve als volgt te lezen :

"Dit artikel is niet van toepassing op de directeurs".

Hoofdstuk VII. - Inwonende personeelsleden.

Artikel 31.

Wegens zijn algemene strekking is dit artikel niet op zijn plaats in hoofdstuk VII. Gaat de Regering in op 's Raads voorstel om titel III te splitsen in twee delen, onderscheidenlijk gewijd aan de wel en aan de niet onder het Rijkspersoneelsstatuut staande personeelsleden van strafinrichtingen, dan zou de bepaling van artikel 31 van het ontwerp in het tweede deel van die titel moeten komen.

Zij kan dan als volgt worden geredigeerd :

"De voorzieningen betreffende de kloosterzusters worden geregeld in overeenkomsten tussen de Minister en de gemachtigde van hun congregatie".

Hoofdstuk VIII. - Taak van de personeelsleden.

Artikel 33.

Het eigenlijke doel van dit artikel is, een van de ambtsbevoegdheden van de directeur te bepalen. Men werke derhalve met de formule : "De directeur moet toezien op de veiligheid van de inrichting en op de uitvoering...".

Artikel 40.

In overleg met de gemachtigde ambtenaar stelt de Raad de volgende tekst voor :

"Het bijhouden van de registers, het voorbereiden van de briefwisseling en de documenten en het bewaren van het gehele archief van de inrichting worden opgedragen aan een of meer personeelsleden, die hun ambtsbevoegdheid uitoefenen onder het rechtstreeks gezag van het als hoofd van de griffie aangewezen personeelslid".

Artikel 44.

In de bepalingen 6 en 7 kan beter worden gewerkt met de term "inspecteren" in plaats van "onderzoeken".

.../...

(Op te merken valt, dat er in bepaling 7 geen overeenstemming is tussen de Franse en de Nederlandse tekst : "chaque semaine ... au moins deux cellules ou chambres" en "ten minste tweemaal per week ... ten minste één cel").

Artikel 47.

In de bepaling 10 schrappe men de woorden "in hun sectie".

Artikel 48.

De tekst onder 2 leze men als volgt :

"2) hij ontzegt de toegang tot de inrichting aan allen die niet, hetzij krachtens hun ambt, hetzij krachtens een speciale toelating, hetzij op grond van een wettige reden, bevoegd zijn haar te betreden".

In de bepaling 6 schrijve men "inspecteert" in plaats van "onderzoekt".

In bepaling 7 moet worden gelezen : "wanneer iets laat vermoeden dat bedrog wordt gepleegd".

Artikel 51.

Men leze : "... die belast zijn met een ambt als dat van de personeelsleden van de bewakingsdienst".

.../...

TITEL IV.

Artikel 56.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, worden de hier bedoelde bijzondere onderrichtingen verstrekt in ministeriële omzendbrieven, die bepalen onder welke voorwaarden sommige gedetineerden een speciale behandeling moeten ondergaan, en tevens de aard van die behandeling vermelden. De tekst kan beter als volgt worden gelezen :

"Voor de toepassing van de artikelen 13 en 14 van het algemeen reglement bepaalt de Minister van Justitie in bijzondere onderrichtingen de voorwaarden waaronder gedetineerden een speciale strafbehandeling ondergaan, alsook de aard van die behandeling .

Die gedetineerden worden aan een antropologisch onderzoek onderworpen".

Artikel 58.

De tekst zou als volgt moeten worden gesteld :

"De toegang tot de inrichting wordt geweigerd aan hen die zich in staat van dronkenschap gevangen geven.

Zij die in die staat door de gewapende macht worden binnengebracht, worden aanvaard ...".

Artikel 59.

Voorgesteld wordt :

"Wordt een vrouw die vergezeld is van een kind opgesloten, dan wordt daarvan kennis gegeven aan de Minister".

.../...

Artikel 61.

De beperking van het aantal brieven tot vier per week, behoudens toelating van de directeur, strookt niet met de artikelen 19 tot 24 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965. Artikel 19 bepaalt :

"De veroordeelden mogen, binnen de in dit reglement opgegeven perken, briefwisseling voeren met hun bloed- en aanverwanten in de rechte lijn, hun voogd, hun echtgenoot, hun broeders, zusters, ooms en tantes, en van hen brieven ontvangen.

Zij mogen met geen andere personen briefwisseling voeren, tenzij de directeur toelating verleent".

Bij de in het eerste lid van dit artikel bedoelde "perken" moet worden gedacht aan de brievencontrole (artikelen 20 tot 22) en aan het recht van de directeur om een gedetineerde die "een bedrieglijk gebruik maakt van de gunst om briefwisseling te voeren", die gunst tijdelijk te onttrekken (artikel 23).

Artikel 24 verleent aan gedetineerden, zelfs wanneer die gunst hun bij wijze van straf ontzegd is, het recht om met de in dat artikel genoemde overheden te corresponderen.

Artikel 67.

Voor zover deze bepaling in het algemeen stelt, dat bezoeken aan veroordeelden behoudens de door de directeur toegestane uitzonderingen plaatshebben op de door bijzondere reglementen vastgestelde dagen en uren, is zij niet in overeenstemming met de volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 :

- artikel 29, § 1, d en e, krachtens hetwelk de advocaten op elk uur van de dag vrij in verbinding mogen staan met veroordeelden die aan de eisen van die bepalingen voldoen ;
- artikel 34 betreffende de ambtenaren, magistraten en ministeriële officieren.

.../...

TITEL IV, HOOFDSTUK IV, afdeling 3 (artikelen 83 tot 86).

1. In hoofdstuk IV - Zedelijk en godsdienstig regime - waarin afdeling 2 de bepalingen betreffende de katholieke eredienst groepeert, bestaat afdeling 3, "Andere erediensten", uit de artikelen 83 tot 86, die alleen op de protestantse eredienst betrekking hebben.

De Regering bedoelt in het ontwerp-besluit, met het oog op de uitvoering van het koninklijk besluit van 21 mei 1965, regelen te stellen die voor alle strafinrichtingen gelden. Aangezien het ontwerp alleen over de katholieke en de protestantse erediensten handelt, kan het, indien het strikt wordt geïnterpreteerd, tot gevolg hebben dat gedetineerden van andere godsdienstige gezinden, bijvoorbeeld Israëlieten - die nochtans tot een erkende eredienst behoren - en Mohammedanen geen geestelijke bijstand kunnen krijgen en hun eredienst niet kunnen beoefenen.

Een zodanige discriminatie zou een schending betekenen van artikel 9 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955. Bovendien ware zij niet overeen te brengen met de artikelen 40 en 41 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965.

Het ontwerp zou een afdeling moeten wijden aan de erkende, een andere aan de niet erkende erediensten. De eerste zou de algemene regelen vaststellen die voor alle erkende erediensten gelden en de bijzondere regelen voor ieder van hen. De tweede zou regelen stellen die uitgaan van artikel 41 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965.

*

.../...

2. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, wordt de geestelijke bijstand aan protestantse gedetineerden thans verstrekt door twee aalmoezeniers, wier wedde ten laste van de Staatskas komt, en door plaatsvervangende aalmoezeniers. Die plaatsvervangers worden per vacatie bezoldigd en alleen :

- als het bestuur een beroep op hen doet, ofwel "in dringende gevallen", ofwel "wanneer een gedetineerde de eerste dagen van zijn gevangenschap snel geestelijke bijstand verlangt";
- als zij "godsdienstoefeningen houden ter gelegenheid van Kerstmis, Pasen, Hemelvaartsdag en Pinksteren alsmede op nationale feestdagen".

Eenmaal per week mag een godsdienstoefening worden gehouden, maar op voorwaarde dat die oefeningen geen kosten voor de Staatskas meebrengen.

In die regeling, welke de artikelen 83 tot 86 willen bekrachtigen, zit ter zake van de Staatsbijdrage in de vergoeding van prestaties voor het houden van godsdienstoefeningen, een discriminatie tussen protestantse en katholieke eredienst.

Artikel 80 bepaalt immers dat voor katholieken iedere **zondag** de mis wordt opgedragen, terwijl geen vacatiegeld is voorzien voor de predikant die 's zondags op verzoek van protestantse gedetineerden een godsdienstoefening zou houden.

*

.../...

3. De term "plaatsvervangende predikanten", waarmede is gewerkt in de artikelen 83 en 84, is onjuist : de hier bedoelde personen zijn ofwel predikanten ofwel plaatsvervangende predikanten die als plaatsvervangend aalmoezenier erkend zijn om de aalmoezeniers-"titularissen" van de protestantse eredienst te vervangen.

Om de tekst te verbeteren zouden de termen "plaatsvervangend predikant" en "predikant-titularis" in de artikelen 83 tot 86 dus onderscheidenlijk door "plaatsvervangend aalmoezenier" en "aalmoezenier" vervangen moeten worden. Ook het besluit van 21 mei 1965 werkt trouwens met de term "aalmoezenier".

*

4. Artikel 83 bepaalt dat de directeur een beroep kan doen op de plaatsvervangende predikanten "in dringende gevallen en ook wanneer een gedetineerde die tot de protestantse eredienst behoort de eerste dagen van zijn gevangenschap snel geestelijke bijstand verlangt".

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zijn "dringende gevallen" onder meer die waarin kan worden gevreesd dat een gedetineerde voornemens is zelfmoord te plegen.

Volgens dezelfde inlichtingen wil de Minister met de bepaling, dat de directeur een beroep kan doen op plaatsvervangende predikanten, de directeur niet vrij laten oordelen over de door een gedetineerde gevraagde geestelijke bijstand,maar hem de gelegenheid geven om in dat geval een beroep te doen op plaatsvervangende aalmoezeniers als de aalmoezenier afwezig of verhinderd is. De tekst zou op dat punt verduidelijkt moeten worden.

.../...

Artikel 87.

Door de woorden "bij voorkeur" wordt de bepaling juridisch geheel uitgehold.

Mocht de Minister het zo bedoelen dat de geestelijke bijstand aan gedetineerden moet worden verleend door personen van hetzelfde geslacht, dan zou hij op dat gebied een onderscheid maken waarin het koninklijk besluit van 21 mei 1965 niet heeft voorzien.

Artikel 89.

Het eerste lid, volgens hetwelk de bibliotheek zo nodig in twee afdelingen wordt verdeeld, een voor mannen en een voor vrouwen, is ontleend aan artikel 318 van het reglement van 1905. Het is niet duidelijk welke de grondslag is van deze bepaling, die het mogelijk maakt te onderscheiden tussen boeken die door mannen en boeken die door vrouwen mogen worden gelezen.

Deze bepaling is bovendien in strijd met artikel 60 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965.

Artikel 91.

De tekst zou als volgt moeten worden gelezen :

.../...

"De directeur kan aan gedetineerden toestaan boeken te gebruiken die in de bibliotheek van de inrichting of in de centrale bibliotheek voor buitenlandse literatuur niet voorhanden zijn :

1) wanneer die bibliotheken niet voldoende boeken bevatten in de enige taal die deze gedetineerden kennen ...".

In de tekst onder 2 leze men : "wetenschappelijke, rechtskundige of culturele publikaties".

Artikel 93.

Volgens ingewonnen inlichtingen doet het Bestuur in de praktijk geen beroep op mededinging voor "werken die betrekking hebben op de privé-nijverheid".

Is dat werkelijk zo, dan schrappe men de laatste volzin van artikel 93.

Artikel 94.

Het ware verkieslijk de woorden "voorwaarden voor de aannemingen" te vervangen door "contracten".

Artikel 95.

De tekst kan beter als volgt worden gelezen :

.../...

"Voor weinig belangrijke werken van korte duur mogen de directeurs de contracten onmiddellijk aangaan, mits zij daarvan onverwijld kennis geven aan de Minister of zijn gemachtigde".

Artikel 97.

Deze bepaling, die de bepalingen van artikel 13, eerste lid en tweede lid, 1 en 4, in een andere vorm lijkt over te nemen, zou hoe dan ook in titel III, hoofdstuk II, moeten komen.

Artikel 102.

Waar dit artikel, dat overgenomen is uit artikel 352 van het reglement van 1905, bepaalt dat "het saldo van de opbrengst van de arbeid van de gedetineerde militairen, die zich opnieuw bij het leger moeten melden, bij hun invrijheidstelling wordt gezonden aan het korps, waartoe ze behoren", komt het in strijd met artikel 69 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965, dat bepaalt :

"Artikel 69.- Op het ogenblik van de invrijheidstelling van de gedetineerden, krijgt het hun toebehorende geld de volgende bestemming :

1° onder voorbehoud van hetgeen in artikel 71, ten opzichte van vreemdelingen, wordt gezegd, wordt het in bewaring gegeven geld integraal overhandigd aan de vrijgelatene, die het eist;

2° bedraagt het saldo van de opbrengst van de arbeid, rekening gehouden met het in bewaring gegeven geld, niet meer dan wat door de bijzondere onderrichtingen is vastgesteld, dan wordt het eveneens aan de vrijgelatene overhandigd;

.../...

3° bedraagt het bezit meer en behoudens omstandigheden waarvan de beoordeling aan de directeur wordt overgelaten, dan wordt het overblijvend gedeelte, al naar het geval, ter beschikking gesteld van de postpenitentiaire voogd of, bij diens ontstentenis, gezonden aan de burgemeester van de gemeente waar de vrijgelatene volgens zijn verklaring zijn verblijfplaats vestigt".

Artikel 107.

Waar dit artikel stelt dat beklaagden dagelijks gebruik kunnen maken van de kantine en dat de andere gedetineerden, behoudens de door de directeur toegestane uitzonderingen, dat maar tweemaal per week mogen doen, komt het niet overeen met :

- artikel 91 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965, hetwelk bepaalt dat binnen de perken van de wet en van het reglement, niet alleen aan de verdachten, maar ook aan de beklaagden en beschuldigden, alle faciliteiten worden verleend die verenigbaar zijn met de goede orde en de veiligheid van de inrichting;
- artikel 93, 3°, van hetzelfde besluit, hetwelk bepaalt :

"Onverminderd de toepassing van de artikelen 15 en 27 van het Strafwetboek zijn zij die wegens een politiek misdrijf werden veroordeeld, onderworpen aan het door de beklaagden vastgestelde regime wat betreft :

... ;

3° het gebruik van de kantine;

...".

Artikel 116.

De woorden "de aard van hun straf" geven de bedoeling van de Regering niet weer. De gemachtigde ambtenaar heeft ermede ingestemd dat ze worden vervangen door : "de aard van het misdrijf waarvoor zij veroordeeld zijn".

.../...

Artikelen 137 en 138.

De artikelen 137 en 138 brengen het stelsel van de zogenaamde weekeindarresten en dat van de beperkte hechtenis in toepassing. Evenmin als enige geldende wets- of verordeningsbepaling zeggen deze artikelen waarin die stelsels bestaan. Alleen het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen maakt er gewag van.

Het stelsel van de weekeindarresten en dat van de beperkte hechtenis zijn ingevoerd, eerst als experiment bij omzendbrief van de Minister van Justitie van 15 februari 1963, vervolgens voorgoed bij omzendbrief van 27 januari 1965, welke omzendbrieven gewijzigd en aangevuld zijn bij die van 11 december 1964 en 1 juni 1965.

Uit die omzendbrieven blijkt :

a) dat de weekeindarresten bestaan in vrijheidsberoving, principieel van zaterdag 14 u. tot maandag 6 u., waarbij de duur van de hechtenis wordt berekend "naar rata van één dag gevangenisstraf per nacht in de strafinrichting doorgebracht";

b) dat de beperkte hechtenis "een stelsel is dat aan de veroordeelde die zijn straf ononderbroken uitzit, gelegenheid geeft om zijn normale beroepsactiviteit, beroepsopleiding of studies voort te zetten dank zij uitgangen die strikt beperkt zijn tot zijn dagelijkse verrichtingen";

c) dat zij weliswaar de werkingssfeer van die stelsels bepalen, maar dat de beslissing om een veroordeelde er al dan niet voor in aanmerking te laten komen, in elk geval aan de leden van het parket wordt overgelaten.

.../...

Aangezien de wettigheid van de artikelen 137 en 138 rechtstreeks verband houdt met die van de omzendbrieven is het nodig, ongeacht het menselijk en sociaal belang van de desbetreffende maatregelen, na te gaan of de Minister van Justitie het recht had om ze uit te vaardigen.

Niet ter discussie staat, dat de Minister van Justitie, ook al is hij niet uitdrukkelijk gemachtigd, bepaalde beslissingen kan nemen inzake tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, bijvoorbeeld het aanwijzen van de inrichtingen waar de veroordeelden, wegens de aard en de duur van hun straf, wegens hun leeftijd of geslacht enz., zullen worden opgesloten, of nog het vaststellen van nadere regelen inzake de interne organisatie van de strafinrichtingen. Die beslissingen, of zij nu in een omzendbrief of in een besluit worden neergelegd, zijn handelingen die vallen onder de bestuursmacht welke de Minister van rechtswege bezit als hoofd van het Ministerie tot welks bevoegdheid het bestuur der strafinrichtingen behoort.

Ook wanneer de Minister van Justitie besluit, in individuele gevallen te experimenteren met een hervorming van de strafbehandeling om te weten te komen wat de voor- en nadelen en de leemten ervan zijn, blijven zijn beslissingen, mits de wet er zich niet tegen verzet, binnen de grenzen van hetgeen een voorzichtig bestuurder mag doen.

Maar wanneer hij aan die hervorming een algemeen en blijvend, dit is een verordenend karakter verleent, blijft hij niet binnen het kader van de administratieve beslissingen; zijn normatief optreden is dan alleen gewettigd als hem daartoe de nodige machtiging is verleend, hetgeen hier niet het geval is.

.../...

Bovendien is het overduidelijk dat het stelsel van de weekeindarresten, waarin elke in een strafinrichting doorgebrachte nacht voor een volle dag hechtenis wordt gerekend, rechtstreeks in strijd komt met artikel 25 van het Strafwetboek, volgens hetwelk de duur van een dag gevangenisstraf vierentwintig uren is. Zoals het stelsel thans werkt, wordt de duur van de hechtenis van zaterdag 14 u. tot maandag 6 u., dus veertig uren, beschouwd als een hechtenis van tweemaal vierentwintig uren. Zo is het ook met het stelsel van de beperkte hechtenis, waarin de niet volledig in een strafinrichting doorgebrachte dagen voor volle dagen hechtenis worden aangerekend.

De artikelen 137 en 138 van het ontwerp, die rechtstreeks uit de aangehaalde omzendbrieven voortkomen, zijn dus evenals deze laatste onwettig.

*

* *

Kan de onwettigheid die volgt uit 's Ministers onbevoegdheid tot het stellen van algemene regelen ter zake van strafuitvoering ondervangen worden als de Koning hem de daartoe vereiste bevoegdheid verleent ?

Het spreekt vanzelf dat de Koning aan een Minister geen bevoegdheid kan opdragen die hijzelf niet heeft. Te onderzoeken valt dus of de Koning zelf door verordeningsbepalingen de nadere regelen kan vaststellen volgens welke de veroordelingen tot gevangenisstraf moeten of kunnen worden uitgevoerd.

.../...

De Koning ontleent zijn verordenende bevoegdheid ofwel rechtstreeks aan de Grondwet, ofwel aan de wetten voor welker toepassing uitvoeringsverordeningen nodig zijn, ofwel aan wetten die bevoegdheid toewijzen.

De enige hier te onderzoeken Grondwetsartikelen zijn 9 en 30, tweede lid.

Artikel 9, krachtens hetwelk geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet, heeft het zo gewild dat de wetgever die aangelegenheden zelf regelt en die bevoegdheid dus niet aan de Koning kan opdragen. Slaat het in artikel 9 gehanteerde begrip toepassing van de straffen niet alleen op de wijze waarop de rechtbanken ze toepassen, maar ook op de wijze waarop ze moeten worden uitgevoerd, dan ligt de conclusie voor de hand dat ook dit laatste uitsluitend zaak van de wetgever is. Zonder met een zo starre interpretatie mee te gaan, mag men uit het feit dat de Grondwetgever een bepaalde aangelegenheid niet uitsluitend aan de wetgever heeft overgelaten niet concluderen dat hij die stilzwijgend onder 's Konings verordenende bevoegdheid heeft willen brengen. Bij gemis van andere interpretatiegronden moet men zich houden aan de algemene beginselen, volgens welke de niet uitdrukkelijk voor de wetgever weggelegde aangelegenheden niettemin binnen zijn bevoegdheidssfeer blijven, of hij die nu zelf wil regelen, dan wel of hij het dienstig acht de regeling ervan aan de Koning op te dragen. Artikel 9 van de Grondwet kan dus geen rechtsgrond opleveren voor een ter zake geldende verordeningsbevoegdheid.

.../...

Artikel 30, tweede lid, bepaalt dat de arresten en vonnissen in naam des Konings ten uitvoer worden gelegd. Deze bepaling bedoelt nader te stellen dat, al spreken hoven en rechtbanken de arresten en vonnissen inderdaad uit, het niet hun taak maar die van de uitvoerende macht is de tenuitvoerlegging van die beslissingen te vervolgen. Dat betekent echter niet dat de uitvoerende macht voor de uitoefening van die bevoegdheid een normatieve macht krijgt toebedeeld op grond waarvan zij rechterlijke beslissingen ten uitvoer kan leggen volgens beginselen, regelen en bijzonderheden welke zij zelf bepaalt. Dat blijkt ten overvloede uit de praktijk. De vaststelling van het formulier van tenuitvoerlegging van arresten en vonnissen, dat na elke troonwisseling wordt opgemaakt bij een koninklijk besluit dat rechtstreeks op grond van artikel 30, tweede lid, van de Grondwet is vastgesteld, is de enige uitzondering op de praktijk, die wil dat de wetgever zelf de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen met de desbetreffende nadere regelen vaststelt, zowel in strafzaken als in burgerlijke zaken. Wat meer bepaald de tenuitvoerlegging in strafzaken betreft, kunnen als voorbeeld worden aangehaald de artikelen 8 tot 11, 14, 15, 17, 26, 27, 40, 46, 48 van het Strafwetboek, de artikelen 165, 376, 603 en volgende van het Wetboek van Strafvordering, de wet van 31 mei 1888 tot invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het strafstelsel, de wet van 1 mei 1913 waarbij het celregime wordt ingevoerd, de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, en een aantal bepalingen in bijzondere aangelegenheden. Artikel 30, tweede lid, van de Grondwet kan dus ook hier geen rechtsgrond opleveren voor een verordenende bevoegdheid.

.../...

Wel zou de werkelijke toepassing van sommige van de hiervoren aangehaalde bepalingen aanleiding kunnen geven tot uitvoeringsverordeningen, welke de Koning zou vaststellen op grond van artikel 67 van de Grondwet. Maar 's Konings uitvoeringsmacht staat hem niet toe de strekking van de wet te verruimen of te beperken, of in haar eventuele leemten te voorzien. Hij mag alleen uit het beginsel van de wet en uit haar algemene strekking de gevolgtrekkingen maken die er natuurlijkerwijze uit voortvloeien overeenkomstig de geest waarin zij is opgevat en de oogmerken welke zij nastreeft (Cass. 18 november 1924, P. 1925, I, 25).

De vraag is dus of 's Konings verordenende uitvoeringsmacht hem toestaat meer te doen dan alleen maar een regeling te treffen voor de opsluiting zelf, en of de vaststelling van de algemene regelen voor de uitvoering van de straffen alleen maar een gevolg is dat natuurlijkerwijze voortvloeit uit de beginselen van de wetgeving. De Raad van State meent dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Al wat betrekking heeft op de uitvoering van vrijheidstraffen heeft noodzakelijk te maken met het beginsel van de vrijheid van de persoon, dat neergelegd is in artikel 7 van de Grondwet en in artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De bepalingen die deze zaken regelen, zijn dus door hun aard en omvang beginselbepalingen. De Koning kan ze dus niet vaststellen op grond van de uitvoeringsmacht welke hij aan artikel 67 van de Grondwet ontleent. Alleen een machtigingswet, dan nog beperkt tot hetgeen de wetgever niet zelf hoeft te doen, zou de Koning die bevoegdheid kunnen verlenen. Zolang een zodanige wet niet bestaat, kan de Koning die aangelegenheden niet regelen en kan hij geen opdracht daartoe verlenen aan de Minister van Justitie.

*

* * .../...

Bij de artikelen 137 en 138 is nog het volgende op te merken :

Uit de hiervorenvermelde ministeriële omzendbrieven en uit de inlichtingen welke de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, blijkt dat veroordeelden die hun straf ondergaan volgens het stelsel van de weekeindarresten of van de beperkte hechtenis, niet tot arbeid verplicht zijn gedurende de tijd dat zij werkelijk in hechtenis zijn.

In dat opzicht zijn die stelsels niet in overeenstemming met artikel 63 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965, dat bepaalt :

"De gevangenisarbeid is verplicht voor de crimineel veroordeelden, met uitzondering van de tot hechtenis veroordeelden, en voor de correctioneel veroordeelden. Voor de andere gedetineerden is hij facultatief.

...".

Artikelen 139 en 140.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, is het stelsel van de beperkte vrijheid een wijze van strafuitvoering die gelijkenis vertoont met het stelsel van de beperkte hechtenis. Het verschil ligt hierin, dat voor het eerste stelsel gedetineerden in aanmerking komen die reeds een gedeelte van hun straf hebben uitgezeten onder het gemeenrechtelijke stelsel, en dat de Minister van Justitie voor elk geval een beslissing neemt.

.../...

Het stelsel is gegroeid uit een proef die in de gevangenis te Sint-Kruis bij Brugge genomen en tot andere inrichtingen uitgebreid is, zonder dat daarvoor omzendbrieven of algemene onderrichtingen zijn uitgevaardigd.

Er zijn dezelfde opmerkingen over te maken als over het stelsel van de weekeindarresten en van de beperkte hechtenis.

Artikel 140 bepaalt dat de opbrengst van de door die gedetineerden verrichte arbeid "onderworpen is aan de inhouding voor onderhoudskosten".

Zoals reeds gezegd is, mogen gedetineerden onder dat stelsel, evenals onder dat van de weekeindarresten of van de beperkte hechtenis, hun beroepswerkzaamheid voortzetten en hoeven zij geen gevangenisarbeid te verrichten. Aangezien de Staat niet betrokken is bij het toekennen of ontvangen van hun arbeidsloon, mag hij op de opbrengst van die arbeid ook geen "inhouding" verrichten.

In feite verplicht het Bestuur de betrokkenen voor hun onderhoud tijdens hun werkelijke hechtenis te betalen in de vorm van een vaste som, waarvan het dagelijks bedrag bij ministeriële onderrichtingen wordt vastgesteld.

Artikel 183.

Deze bepaling is overbodig.

.../...

Artikel 187.

De term "zware wanbedrijven" is te vaag.

Artikel 202.

Er dient te worden gelezen "erfgenamen of opvolgers".

De woorden "behoorlijk erkende" zijn overbodig.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	G. VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G. CISELET,	staatsraden,	
Messieurs : de Heren :	G. ARONSTEIN, F. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	M. JACQUEMIJN,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. Ch. HUBERLANT, auditeur, et par M.H. ROUSSEAU, substitut de l'auditeur général.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. HUBERLANT, auditeur, en door de H. H. ROUSSEAU, substituut-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) M. JACQUEMIJN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.