

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.508/3
VAN 17 NOVEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 oktober 2011 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende het algemeen reglement van de strafinrichtingen’ heeft het volgende advies gegeven:

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de duur van het mandaat van de leden van de Commissies van Toezicht, bedoeld in artikel 138^{quinquies} van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, te verhogen van vier naar vijf jaar. Daartoe wordt een wijziging aangebracht in artikel 138^{sexies}, § 1, van dat besluit.¹

2. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor niet vermeld. In de aanhef van het koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, waarbij titel III, hoofdstuk II, van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 werd vervangen, en waarbij een regeling betreffende de commissies van toezicht werd ingevoegd, worden de artikelen 37 en 108 van de Grondwet vermeld. Hetzelfde is het geval in de aanhef van het koninklijk besluit van 29 september 2005 met hetzelfde opschrift als het koninklijk besluit van 4 april 2003, waarbij ook wijzigingen werden aangebracht in het genoemde hoofdstuk, onder meer wat betreft de commissies van toezicht.

2.1. Een verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet is te dezen zinledig nu het inroepen van dit grondwetsartikel, waarbij aan de Koning de algemene bevoegdheid tot uitvoering van de wetten wordt toegekend, veronderstelt dat een wet wordt uitgevoerd, wat te dezen niet het geval is.²

2.2. Bij het beantwoorden van de vraag of het ontworpen besluit kan worden gesteund op artikel 37 van de Grondwet,³ naar luid waarvan de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning berust, dient rekening te worden gehouden met de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

¹ In artikel 1 van het ontwerp wordt evenwel verkeerdelijk gewag gemaakt van artikel 138^{sexies} van het “koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende het algemeen reglement van de strafinrichtingen”.

² Evenmin wordt met het ontworpen besluit uitvoering gegeven aan de, op grond van artikel 105 van de Grondwet verleende, uitdrukkelijke delegatie aan de Koning toegekend bij artikel 31, § 1, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, op grond waarvan de Koning nadere regels kan vaststellen met betrekking tot de commissies van toezicht. Niet alleen is die bepaling nog niet in werking getreden, terwijl in artikel 2 van het ontwerp in een onmiddellijke inwerkingtreding bij bekendmaking in het Belgisch Staatsblad wordt voorzien, maar ook bevat artikel 31, § 2, van die wet reeds een regeling betreffende de duur van het mandaat van de leden van commissies van toezicht, zodat de in artikel 31, § 1, van dezelfde wet toegekende delegatie daarop geen betrekking kan hebben.

³ Eventueel gelezen in samenhang met artikel 40, tweede lid, van de Grondwet, naar luid waarvan de arresten en de vonnissen in naam van de Koning ten uitvoer worden gelegd.

In titel III, hoofdstuk IV, van die wet is een regeling inzake het toezicht op de gevangenen en op de bejegening van de gedetineerden opgenomen, in het raam waarvan commissies van toezicht worden ingesteld. Krachtens artikel 31, § 2, van de genoemde wet worden de leden van de commissies voor toezicht door de Koning benoemd voor een termijn van vier jaar, eenmaal hernieuwbaar. Artikel 180 van de wet van 12 januari 2005 bepaalt evenwel dat de Koning de datum bepaalt waarop de wet of de afzonderlijke bepalingen ervan in werking treden. Tot op heden heeft de Koning de bepalingen inzake het toezicht nog niet in werking laten treden.

Dit laatste betekent evenwel niet dat de Koning nog de bevoegdheid zou hebben om ter zake zelfstandig op te treden. Door het aannemen van de wet van 12 januari 2005 heeft de wetgever immers de wil uitgedrukt om een wettelijke basis aan het penitentiair recht te verlenen,⁴ mede in het perspectief van het toekennen van een rechtspositie aan de gedetineerden. Dat laat geen ruimte meer voor een optreden van de Koning op grond van een zelfstandige bevoegdheid, en nog minder voor een optreden dat zou indruisen tegen de wet van 12 januari 2005, zoals te dezen het geval is nu de duur van het mandaat van de leden van de commissies van toezicht in die wet op vier jaar is bepaald.

Integendeel dienen de bepalingen van de wet van 12 januari 2005 die betrekking hebben op het toezicht op de gevangenen en de bejegening van de gedetineerden in werking te worden gesteld.⁵ De machtiging die daartoe aan de Koning wordt verleend bij artikel 180 van de basiswet van 12 januari 2005, kan immers niet onbeperkt zonder uitvoering blijven. Bij de uitoefening van zijn opdracht dient, zoals in artikel 108 van de Grondwet is uitgedrukt, de Koning het nodige te doen om de uitvoering van de wetten te verzekeren, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Al beschikt de Koning, wanneer hij de opdracht heeft gekregen om de datum van inwerkingtreding van wetsbepalingen vast te stellen, daaromtrent over een ruime appreciatiebevoegdheid in het licht van de concrete omstandigheden, houdt die bevoegdheid toch niet in dat de Koning erover vermag te beslissen of een wet al dan niet zal worden uitgevoerd.

3. Conclusie is derhalve dat het ontworpen besluit rechtsgrond ontbeert. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet dan ook af van een nader onderzoek van het ontwerp.

⁴ Zie de toelichting bij het wetsvoorstel betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *Parl.St.* Kamer, B.Z. 2003, nr. 51-231/001, p. 4 en verslag PERPÈTE, *Parl.St.* Kamer, 2003-2004, nr. 51-231/15, pp. 3, 12, 13 en 32.

⁵ In dezelfde zin advies 38.042/2 van 9 februari 2005 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 september 2005.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

Avis 50.508/3
DU 17 NOVEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 24 octobre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires', a donné l'avis suivant:

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de faire passer de quatre à cinq ans la durée du mandat des membres des Commissions de surveillance visés à l'article 138^{quinquies} de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires. L'article 138^{sexies}, § 1^{er}, de cet arrêté est modifié à cet effet ⁶.

2. Le préambule de l'arrêté en projet ne mentionne pas de fondement juridique. Celui de l'arrêté royal du 4 avril 2003 modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, qui remplace le titre III, chapitre II, de l'arrêté royal du 21 mai 1965 et qui insère des dispositions relatives aux commissions de surveillance, mentionne les articles 37 et 108 de la Constitution. Tel est également le cas dans le préambule de l'arrêté royal du 29 septembre 2005 portant le même intitulé que l'arrêté royal du 4 avril 2003 et apportant également des modifications dans le chapitre visé, notamment en ce qui concerne les commissions de surveillance.

2.1. Une référence à l'article 108 de la Constitution est dénuée de sens en l'espèce, dès lors qu'évoquer cet article de la Constitution, qui attribue au Roi le pouvoir général d'exécuter les lois, suppose qu'une loi est mise en œuvre, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence ⁷.

2.2. Il y a lieu de tenir compte de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus pour répondre à la question de savoir si l'arrêté en projet peut se fonder sur l'article 37 de la Constitution ⁸, aux termes duquel le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi.

Le titre III, chapitre IV, de cette loi comprend des dispositions concernant la surveillance des prisons et le traitement réservé aux détenus, dans le cadre desquels des commissions de surveillance sont instituées. En vertu de l'article 31, § 2, de la loi visée, les membres des commissions de surveillance sont nommés par le Roi pour un terme de quatre ans,

⁶ L'article 1^{er} du projet renvoie toutefois erronément à l'article 138^{sexies} de « l'arrêté royal du 4 avril 2003 modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires ».

⁷ L'arrêté en projet ne donne pas davantage exécution à la délégation expresse accordée au Roi en vertu de l'article 105 de la Constitution par l'article 31, § 1^{er}, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus, en vertu duquel le Roi peut fixer les modalités relatives aux commissions de surveillance. Non seulement cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur, alors que l'article 2 du projet prévoit une entrée en vigueur immédiate dès la publication au Moniteur belge, mais, en plus, l'article 31, § 2, de cette loi comprend déjà des dispositions concernant la durée du mandat des membres des commissions de surveillance, de sorte que la délégation prévue à l'article 31, § 1^{er}, de la même loi ne peut s'y rapporter.

⁸ Éventuellement lu en combinaison avec l'article 40, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.

renouvelable une fois. L'article 180 de la loi du 12 janvier 2005 dispose toutefois que le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la loi ou de certaines de ses dispositions. À ce jour, le Roi n'a pas encore fixé l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la surveillance.

Cela ne signifie toutefois pas que le Roi serait encore autorisé à intervenir d'une manière autonome à cet égard. En adoptant la loi du 12 janvier 2005, le législateur a en effet exprimé sa volonté d'attribuer une base légale au droit pénitentiaire⁹, dans la perspective, notamment, d'accorder un statut juridique aux détenus. Cela prive le Roi de toute possibilité d'intervenir en vertu d'une compétence autonome et plus encore d'arrêter des dispositions qui seraient contraires à la loi du 12 janvier 2005, comme c'est le cas en l'espèce, dès lors que la durée du mandat des membres des commissions de surveillances est déjà fixée à quatre ans dans cette loi.

Par contre, les dispositions de la loi du 12 janvier 2005 qui concernent la surveillance des prisons et le traitement réservé aux détenus doivent être mises en œuvre¹⁰. En effet, on ne peut s'abstenir indéfiniment de mettre en œuvre l'habilitation accordée à cet effet au Roi par l'article 180 de la loi de principes du 12 janvier 2005. Tel que l'article 108 de la Constitution est rédigé, le Roi doit, en exerçant sa délégation, faire le nécessaire pour assurer l'exécution des lois, sans jamais pouvoir lui-même les suspendre ou dispenser de leur exécution. Même si, lorsqu'il a été chargé de fixer la date d'entrée en vigueur de dispositions législatives, le Roi dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation à la lumière des circonstances concrètes, ce pouvoir n'implique pas qu'il puisse décider si une loi sera mise en œuvre ou non.

3. L'arrêté en projet est par conséquent dépourvu de fondement juridique. Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à procéder à un examen plus approfondi du projet.

⁹ Voir les développements relatifs à la proposition de loi concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus, *Doc. Parl.*, Chambre S.E. 2003, n°51-231/001, p. 4 et rapport PERPÈTE, *Doc. Parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-231/15, pp. 3, 12, 13 et 32.

¹⁰ Dans le même sens, l'avis 38.042/2 du 9 février 2005 sur un projet qui est devenu l'arrêté royal du 29 septembre 2005.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur W. PAS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. SMETS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS