ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Justice, le 23 juillet 1981, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative à la libération conditionnelle", a donné le 17 août 1981 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, de 23e juli 1981 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling", heeft de 17e augustus 1981 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Suivant l'article 2, alinéa 3, du projet, les commissions consultatives que celui-ci institue comprennent "un des membres amovibles de la commission administrative".

Il est ainsi fait référence implicite au chapitre II du Titre III de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires et plus spécialement à l'article 129, alinéa 1er, de cet arrêté (1).

L'article 4, § 1er, alinéa 1er, du projet confie par ailleurs une compétence d'avis à "la conférence du personnel instituée auprès de chaque établissement pénitentiaire par l'article 38 de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires".

Les références dans des textes législatifs à des règlements pris par le Roi dans l'exercice des compétences qu'Il tient des articles 29 et 67 de la Constitution, comme c'est le cas pour le règlement général du 21 mai 1965 précité, sont en principe à éviter parce qu'elles sont équivoques quant à l'étendue des pouvoirs que le Roi conserve de modifier les

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) On observera, à ce propos, que l'expression "membres amovibles" est inadéquate pour désigner, par opposition aux membres de droit, les membres qui sont nommés par le Ministre pour six ans. Ceux-ci ne sont en effet pas susceptibles d'être déplacés ou révoqués de manière discrétionnaire durant cette période. Mieux vaudrait viser "un des membres de la commission administrative nommés à terme".

règlements auxquels le législateur s'est référé et, tout au moins, quant à l'effet des modifications que le Roi apporterait à ces règlements. En l'espèce, par exemple, faudrait-il considérer que l'entrée en vigueur de la loi en projet empêcherait le Roi de modifier les règles contenues aux articles 38 et 129, alinéa 1er, du règlement général ?

Telle ne paraît pas être la volonté du Gouvernement puisque celui-ci exprime l'intention, dans l'exposé des motifs, de reviser le fonctionnement et la composition de la conférence du personnel "en vue d'une collaboration plus efficace entre les diverses personnes concernées par la vie du détenu" (p. 8).

Comme il semble difficile, dans le cas présent, de ne pas recourir au procédé de la référence à un règlement, puisque la commission administrative et la conférence du personnel sont organisées par le règlement général du 21 mai 1965, du moins faudrait-il éviter les inconvénients principaux de ce procédé en précisant, sinon dans la loi, du moins dans l'exposé des motifs, que la loi en projet ne fera obstacle ni au pouvoir du Roi de modifier les articles 38 et 129, alinéa 1er, de ce règlement général, ni à ce que les modifications éventuelles qu'Il y apporterait répercutent leurs effets sur l'application de la loi en projet dans la mesure où la commission administrative et la conférence du personnel sont associées à cette application.

.../...

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Suivant la deuxième phrase de l'alinéa 1er, les condamnés à perpétuité peuvent être libérés conditionnellement lorsque la durée de l'incarcération déjà subie dépasse dix ans. Textuellement, cette phrase ne permet pas la libération conditionnelle des condamnés à mort lorsque leur peine a été commuée en travaux forcés à perpétuité puisque la condamnation, telle qu'elle a été prononcée par la juridiction compétente, demeure une condamnation à mort, malgré la commutation. Une observation analogue vaut pour la dernière phrase de l'article 6, alinéa 2.

L'intention du Gouvernement n'étant manifestement pas d'empêcher toute libération conditionnelle d'un condamné à mort, le texte suivant est proposé :

"Les condamnés qui ont à subir une peine de travaux forcés à perpétuité ou de détention perpétuelle peuvent être libérés ..... (la suite comme au projet)".

A la première phrase de l'alinéa 2, il conviendrait d'écrire "à l'alinéa 1er" au lieu de "à l'alinéa précédent".

Article 2.

Afin d'éviter toute équivoque, le membre de phrase "... ou, le cas échéant, l'auditeur militaire lorsque la commission est appelée à examiner le dossier d'un militaire en service actif, ..." devrait être supprimé dans l'alinéa 3 et faire l'objet d'un alinéa 4 séparé qui pourrait être

rédigé comme suit :

"Lorsque la commission est appelée à examiner le dossier d'un militaire en service actif, le procureur du Roi est remplacé par l'auditeur militaire".

On observera que le projet ne détermine pas quel est l'auditeur militaire territorialement compétent.

A l'alinéa 8, les mots "le cas échéant" sont superflus et peuvent être omis.

Article 3.

Suivant le paragraphe 3,

> "... le président ou le membre de la commission désigné par lui doit entendre le condamné".

D'une part, il serait préférable d'écrire dans le texte français "entend" au lieu de "doit entendre". D'autre part, ainsi que le Conseil d'Etat l'avait fait observer dans son avis L. 13.529/2 :

> "Au cas où le condamné, notamment s'il est étranger, ne comprend pas la langue usitée par la commission, la formalité requise par la loi perd toute portée s'il n'est pas recouru aux services d'un interprète. Afin de donner à la formalité prévue une utilité réelle, il conviendrait de préciser dans la loi que le président ou le membre de la commission propose dans ce cas au condamné qu'il soit recouru aux services d'un interprète. La loi devrait donc déterminer, conformément à l'article 127 de la Constitution, la formule du serment à prêter par celui-ci".

.../...

Le Conseil d'Etat avait cité, à titre de modèle, l'article 37 de ce qui était alors le projet de loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et qui est devenu l'article 37 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Dans le texte français de la dernière phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 3, les mots "le cas échéant", qui ne se trouvent pas dans le texte néerlandais, sont superflus et doivent être omis.

Le début du paragraphe 3 serait mieux rédigé comme suit :

"En vue de la mise en état du dossier, le président ou le membre .....".

Article 4.

Si les commissions administratives prévues par les articles 129 et suivants de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires sont instituées "auprès" de chaque établissement, par contre, les conférences du personnel existent au sein de chacun de ceux-ci. Il conviendrait donc d'écrire : "La conférence du personnel instituée dans chaque établissement pénitentiaire .....".

La même observation vaut pour le paragraphe 2.

Les mêmes observations que celles qui ont été faites à propos du paragraphe 3 de l'article 3 valent pour l'article 4, § 3.

Article 7.

Il y aurait lieu, à la fin de l'alinéa 1er, de faire suivre d'une virgule le mot "population".

L'article ne contient pas de disposition analogue à l'alinéa 3 de l'article 5 actuellement en vigueur. L'exposé des motifs n'explique pas les raisons de cette suppression.

Article 9.

Il ressort clairement de l'exposé des motifs que lorsque l'alinéa 2 vise "... le cas prévu à l'article 6, alinéa 3 ....", il vise le cas prévu à la deuxième phrase de cet alinéa. La référence serait rendue moins équivoque si la première phrase de l'alinéa 3 de l'article 6 était rattachée à l'alinéa 2 de cet article et si le mot "toutefois" était supprimé dans la deuxième phrase, qui deviendrait la seule phrase de l'alinéa 3.

ALGEMENE OPMERKING.

Volgens artikel 2, derde lid, van het ontwerp heeft in de commissies van advies welke dat artikel instelt ook zitting : "een van de vervangbare leden van de bestuurscommissie".

Zo wordt impliciet verwezen naar hoofdstuk II van Titel III van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, meer bepaald naar artikel 129, eerste lid, van dat besluit (1).

Anderzijds verleent artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp adviesbevoegdheid aan "de personeelsconferentie die bij iedere strafinrichting is ingesteld bij artikel 38 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen".

Verwijzingen in wetteksten naar verordeningen die door de Koning zijn vastgesteld in de uitoefening van de bevoegdheden die Hij ontleent aan de artikelen 29 en 67 van de Grondwet, zoals het geval is voor het eerdergenoemde algemeen reglement van 21 mei 1965, moeten in beginsel worden vermeden omdat zij verwarring kunnen stichten wat betreft de uitgebreidheid van de bevoegdheden welke de Koning blijft hebben om wijzigingen aan te brengen in de verordeningen waarnaar de wetgever heeft verwezen en, op zijn minst, wat betreft de uitwerking van de wijzi-

.../...

---

(1) In dit verband moge worden opgemerkt dat de term "vervangbare leden" niet dienstig is om - in tegenstelling met de leden van rechtswege - de leden aan te wijzen die door de Minister voor zes jaar worden benoemd. Deze kunnen immers gedurende die periode niet op discretionaire wijze verplaatst of ontslagen worden. Beter zou worden gesproken van "een van de voor een bepaalde tijd benoemde leden van de bestuurscommissie".

gingen welke de Koning daarin mocht aanbrengen. Zou men het hier, bij voorbeeld, zo moeten zien dat de inwerkingtreding van de ontwerp-wet de Koning zou verhinderen de regels van de artikelen 38 en 129, eerste lid, van het algemeen reglement te wijzigen ?

Dat lijkt de Regering niet te willen, vermits zij in de memorie van toelichting het voornemen te kennen geeft om de werkwijze en de samenstelling van de personeelsconferentie te herzien "met het oog op een doelmatige samenwerking tussen de diverse personen die bij de strafbejegening van de gedetineerde zijn betrokken" (blz. 8).

Al lijkt in het onderhavige geval bezwaarlijk anders te kunnen worden gewerkt dan met een verwijzing naar een verordening, vermits de bestuurscommissie en de personeelsconferentie door het algemeen reglement van 21 mei 1965 georganiseerd zijn, toch zouden de grootste nadelen van die werkwijze moeten worden ondervangen door, zo niet in de wet dan toch in de memorie van toelichting, te preciseren dat de ontwerp-wet geen belemmering zal vormen voor 's Konings bevoegdheid om de artikelen 38 en 129, eerste lid, van dat algemeen reglement te wijzigen, en dat zij niet zal verhinderen dat de eventuele wijzigingen die Hij daarin mocht aanbrengen een terugslag zouden hebben op de toepassing van de ontwerp-wet inzover de bestuurscommissie en de personeelsconferentie bij die toepassing betrokken zijn.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Volgens de tweede volzin van het eerste lid kunnen veroordeelden tot een levenslange straf voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld wanneer zij meer dan tien jaar straftijd hebben

uitgezeten. Letterlijk biedt deze volzin niet de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling van ter dood veroordeelden wier straf verminderd is tot levenslange dwangarbeid, omdat de veroordeling, zoals zij door het bevoegde gerecht is uitgesproken, een veroordeling tot de doodstraf blijft, ondanks de strafvermindering. Een zelfde opmerking geldt voor de laatste volzin van artikel 6, tweede lid.

Aangezien het kennelijk niet in de bedoeling van de Regering ligt om iedere voorwaardelijke invrijheidstelling van een ter dood veroordeelde te verhinderen, wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Veroordeelden die levenslange dwangarbeid of levenslange hechtenis moeten ondergaan, kunnen voorwaardelijk ... (voorts zoals in het ontwerp)".

In de eerste volzin van het tweede lid zou moeten worden gelezen "in het eerste lid" in plaats van "in vorig lid".

Artikel 2.

Om iedere verwarring te voorkomen, zou het zinsdeel "of, in voorkomend geval, de krijgsauditeur wanneer de commissie het dossier behandelt van een militair in actieve dienst" in het derde lid moeten worden geschrapt; het zou moeten worden opgenomen in een afzonderlijk vierde lid dat als volgt zou kunnen worden geredigeerd :

.../...

"Wanneer de commissie het dossier van een militair in actieve dienst dient te behandelen, wordt de procureur des Konings vervangen door de krijgsauditeur".

Op te merken valt dat het ontwerp niet bepaalt welke krijgsauditeur territoriaal bevoegd is.

In het achtste lid kunnen de woorden "in voorkomend geval" als overbodig vervallen.

Artikel 3.

Volgens paragraaf 3,

> "... wordt de veroordeelde gehoord door de voorzitter of een door hem aangewezen lid van de commissie".

Enerzijds zou in de Franse tekst "entend" moeten worden gelezen in plaats van "doit entendre". Anderzijds heeft de Raad van State in zijn advies L. 13.529/2 opgemerkt :

> "Ingeval de veroordeelde, met name wanneer hij een vreemdeling is, de taal waarin de commissie werkt niet verstaat, verliest de door de wet vereiste formaliteit al haar betekenis als er geen tolk bij wordt geroepen. Om de voorgeschreven formaliteit echt van nut te doen zijn, behoort de wet te bepalen dat de voorzitter of het lid van de commissie in dat geval aan de veroordeelde voorstelt dat een beroep wordt gedaan op een tolk. De wet zou dan ook, overeenkomstig artikel 127 van de Grondwet, de formule van de door die tolk af te leggen eed moeten vaststellen".

De Raad van State verwees, als model, naar artikel 37 van het toenmalige ontwerp van wet betreffende de toegang tot

het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat artikel 37 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen is geworden.

In de Franse tekst van de laatste volzin van het eerste lid van paragraaf 3 moeten de woorden "le cas échéant", die overigens in de Nederlandse tekst niet zijn weergegeven, als overbodig vervallen.

Het begin van paragraaf 3 zou beter als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Met het oog op het in gereedheid brengen van het dossier, wordt de veroordeelde gehoord ...".

Artikel 4.

Terwijl de bestuurscommissies die bedoeld zijn in de artikelen 129 en volgende van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, ingesteld zijn "bij" elke inrichting, bestaan de personeelsconferenties daarentegen in elk van die inrichtingen. Derhalve zou moeten worden gelezen : "De personeelsconferentie die in iedere strafinrichting is ingesteld ...".

Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 2.

De opmerkingen die gemaakt zijn in verband met paragraaf 3 van artikel 3, gelden ook voor artikel 4, § 3.

.../...

Artikel 7.

In de Franse tekst zou aan het slot van het eerste lid een komma moeten worden geplaatst vóór de woorden "et des autorités locales".

Het artikel bevat geen bepaling als die van het thans geldende artikel 5, derde lid. De memorie van toelichting geeft geen verklaring voor die weglating.

Artikel 9.

Uit de memorie van toelichting blijkt duidelijk dat, waar het tweede lid spreekt van "het geval van artikel 6, derde lid", het gaat om het geval bedoeld in de tweede volzin van dat lid. De verwijzing zou minder verwarrend zijn indien de eerste volzin van het derde lid van artikel 6 aan het tweede lid van dat artikel werd gekoppeld en indien het woord "Nochtans" werd geschrapt vooraan in de tweede volzin, die dan de enige volzin van het derde lid zou worden.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs : de Heren :	P. TAPIE,	président de chambre, kamervoorzitter,
	H. ROUSSEAU,	conseillers d'Etat,
	A. VANWELKENHUYZEN,	staatsraden,
	F. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
	L. MATRAY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame : Mevrouw :	M. VAN GERREWEY,	greffier assumé. toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. E. FALMAGNE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. FALMAGNE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY,
Greffier assumé.
Toegevoegd griffier.

P. TAPIE.