



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.632/16
van 1 juli 2024

avis 76.632/16
du 1^{er} juillet 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 17 augustus 2019 tot
uitvoering van de bepalingen van
de basiswet van 12 januari 2005
betreffende het gevangeniswezen
en de rechtspositie van de
gedetineerden inzake de
bestemming van de gevangenen
en de plaatsing en de overplaatsing
van de gedetineerden’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 17 août 2019
portant exécution des dispositions
de la loi de principes du
12 janvier 2005 concernant
l’administration pénitentiaire ainsi
que le statut juridique des détenus,
relatives à la destination des
prisons et au placement et
transfèrement des détenus’

Op 31 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 augustus 2019 tot uitvoering van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden inzake de bestemming van de gevangenen en de plaatsing en de overplaatsing van de gedetineerden’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 25 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2024.

*

Le 31 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la destination des prisons et au placement et transfèrement des détenus’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 25 juin 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen aan het koninklijk besluit van 17 augustus 2019 ‘tot uitvoering van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden inzake de bestemming van de gevangenen en de plaatsing en de overplaatsing van de gedetineerden’.

Deze wijzigingen strekken er ten eerste toe de inrichting waarin gedetineerden worden ondergebracht te Tongeren aan te duiden als een binnen het Rijk opgerichte gevangenis in plaats van een gesloten instelling die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt alwaar op grond van een daartoe gesloten overeenkomst met de Vlaamse Gemeenschap gedetineerden worden ondergebracht (artikelen 1 en 2 van het ontwerp). Ten tweede wordt beoogd de gevangenis van Sint-Gillis te schrappen uit de lijst van gevangenen die beschikken over een psychiatrische afdeling (artikel 3). De inwerkingtreding van het te nemen besluit wordt op de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad bepaald (artikel 4).

RECHTSGROND

4. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 14 en 15 van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’ (hierna: Basiswet gevangeniswezen). De in de aanhef vermelde artikelen 17 en 18, § 1, van deze wet bevatten geen delegaties aan de Koning en strekken niet tot rechtsgrond van het ontwerp, ook niet samen gelezen met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op opmerking 4 dient de verwijzing in de aanhef naar artikel 108 van de Grondwet en naar de artikelen 17 en 18, § 1, van de Basiswet gevangeniswezen te worden geschrapt.

Artikelen 1 en 2

6. In het ontwerp van koninklijk besluit dat destijds ter advies werd voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, en dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 augustus 2019, werd de inrichting te Tongeren aanvankelijk ook aangeduid als de binnen het Rijk opgerichte gevangenis van Tongeren. Deze omschrijving werd evenwel aangepast naar aanleiding van de volgende opmerking uit het advies van de Raad van State:¹

“In artikel 1, § 1, van het ontwerp wordt, bij de gevangenis die binnen het Rijk zijn opgericht, melding gemaakt van ‘de gevangenis van Tongeren’.

De volle eigendom van de gebouwen van de ‘gesloten jeugdinstelling te Tongeren’ is evenwel overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap, zoals door de gemachtigde wordt bevestigd. Op basis van een ‘protocolakkoord’ tussen de federale minister van Justitie en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, zonder datum, dat door de gemachtigde werd bezorgd, mogen bepaalde delinquenten die aanwezig zijn in de gesloten instelling te Tongeren daar aanwezig blijven zolang dit omwille van capaciteitsredenen binnen de federale gevangenis noodzakelijk is.

De gesloten instelling te Tongeren kan bijgevolg niet worden beschouwd als een binnen het Rijk opgerichte gevangenis. Gelet op het gebruik van de instelling door de federale overheid, kan de instelling wel worden beschouwd als een gevangenis waarin (bepaalde categorieën van) gedetineerden worden ondergebracht. De verwijzing naar de gevangenis van Tongeren moet dan ook worden geschrapt in artikel 1, § 1, van het ontwerp. Aan het ontwerp moet vervolgens, bijvoorbeeld in artikel 2, § 1, een bepaling worden toegevoegd waaruit blijkt dat in de instelling van Tongeren, die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt, gedetineerden kunnen worden ondergebracht, op grond van een daartoe gesloten overeenkomst met de Vlaamse Gemeenschap.”

¹ Adv.RvS 65.636/1 van 10 april 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 augustus 2019, opm. 7.

De ontworpen wijziging is ingegeven door het feit dat er in de inrichting te Tongeren, anders dan in 2019 het geval was, thans geen uit handen gegeven jongeren meer verblijven, zodat zij op dit moment functioneel gezien volledig als gevangenis wordt gebruikt.

Vermits het bezwaar van de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het aangehaalde advies voortvloeiende uit het organieke statuut van de inrichting, werd de gemachtigde bevraagd over het precieze statuut van de inrichting te Tongeren. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Het eerdere protocolakkoord (waarvan sprake in het advies dat u hieronder aanhaalt) werd vervangen door een protocolakkoord van 30/6/2020. Hierin werd overeengekomen dat het gebouw van de instelling te Tongeren wel degelijk eigendom blijft van de Vlaamse overheid, doch de federale overheid wel (integraal) gebruik maakt van deze site, voor de opsluiting van gedetineerden.

(...).”

De gemachtigde besluit vervolgens dat “wat Tongeren betreft, [het] dan beter [is] het KB momenteel nog niet [te] wijzigen”.

Hiermee kan worden ingestemd, wat dan tot gevolg heeft dat de artikelen 1 en 2 van het ontwerp komen te vervallen.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het ontwerp dient te worden aangevuld met een vermelding van de wetshistoriek van het te wijzigen artikel van het besluit van 17 augustus 2019, en er dient “Sint-Gillis” te worden geschreven in plaats van “Sint Gillis”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter quelques modifications à l'arrêté royal du 17 août 2019 'portant exécution des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la destination des prisons et au placement et transfèrement des détenus'.

Ces modifications visent en premier lieu à désigner l'établissement accueillant des détenus à Tongres comme une prison établie dans le Royaume au lieu d'un centre fermé, qui relève de la compétence de la Communauté flamande, qui, en vertu d'une convention conclue à cette fin avec la Communauté flamande accueille des détenus (articles 1^{er} et 2 du projet). En deuxième lieu, il est envisagé de rayer la prison de Saint-Gilles de la liste des prisons qui disposent d'une annexe psychiatrique (article 3). L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le projet peut trouver un fondement juridique dans les articles 14 et 15 de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après : loi de principes concernant l'administration pénitentiaire). Les articles 17 et 18, § 1^{er}, de cette loi, mentionnés dans le préambule, ne contiennent pas de délégations au Roi et ne procurent pas de fondement juridique au projet, même combinés avec le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 4, on omettra dans le préambule la référence à l'article 108 de la Constitution et aux articles 17 et 18, § 1^{er}, de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire.

Articles 1^{er} et 2

6. Dans le projet d'arrêté royal qui avait été soumis à l'époque à l'avis du Conseil d'État, section de législation, et qui est devenu l'arrêté royal du 17 août 2019, l'établissement à Tongres avait initialement également été désigné comme la prison de Tongres établie dans le Royaume. Cette définition a toutefois été adaptée consécutivement à l'observation suivante formulée dans l'avis du Conseil d'État ¹ :

« À l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, 'la prison de Tongres' est citée parmi les prisons qui sont établies dans le Royaume.

La pleine propriété des bâtiments du 'centre fermé pour jeunes de Tongres' a toutefois été transférée à la Communauté flamande, comme le confirme le délégué. Selon un 'protocole d'accord' sans date, conclu entre le ministre fédéral de la Justice et le ministre flamand du Bien-être, de la Santé et de la Famille, protocole qui a été fourni par le délégué, certains délinquants, présents dans le centre fermé de Tongres, peuvent y demeurer tant que les capacités des prisons fédérales le justifient.

Le centre fermé de Tongres ne peut des lors pas être considéré comme une prison établie dans le Royaume. En raison de l'utilisation du centre par l'autorité fédérale, le centre peut cependant être considéré comme une prison accueillant des détenus (certaines catégories de détenus). Il faut donc supprimer la mention de la prison de Tongres à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet. Ensuite, il conviendra d'ajouter au projet, par exemple à l'article 2, § 1^{er}, une disposition indiquant que le centre de Tongres, qui relève de la compétence de la Communauté flamande, peut accueillir des détenus en vertu d'une convention conclue à cette fin avec la Communauté flamande ».

La modification en projet est dictée par le fait que l'établissement à Tongres, contrairement à ce qui était le cas en 2019, n'accueille plus présentement de jeunes ayant fait l'objet d'une mesure dessaisissement, de sorte qu'à l'heure actuelle, d'un point de vue fonctionnel, elle est utilisée comme prison à part entière.

Étant donné que l'objection formulée par le Conseil d'État, section législation, dans l'avis cité découlait du statut organique de l'établissement, le délégué a été interrogé sur le statut précis de l'établissement à Tongres. Il a répondu en ces termes :

« Het eerdere protocolakkoord (waarvan sprake in het advies dat u hieronder aanhaalt) werd vervangen door een protocolakkoord van 30/6/2020. Hierin werd overeengekomen dat het gebouw van de instelling te Tongeren wel degelijk eigendom blijft

¹ Avis C.E. 65.636/1 du 10 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 août 2019, observation 7.

van de Vlaamse overheid, doch de federale overheid wel (integraal) gebruik maakt van deze site, voor de opsluiting van gedetineerden.

[...]. »

Pour conclure, le délégué déclare que « wat Tongeren betreft, [het] dan beter [is] het KB momenteel nog niet [te] wijzigen ».

On peut se rallier à ce point de vue, ce qui a alors pour effet de rendre caduques les articles 1^{er} et 2 du projet.

L'article 3

7. On complètera l'article 3 du projet par la mention de l'historique de l'article à modifier de l'arrêté du 17 août 2019 à être modifié et on écrira « Saint-Gilles » au lieu de « Saint Gilles ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC