

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
Session de 1930-1931	N° 28.		Zittingsjaar 1930-1931
PROJET DE LOI, N° 231 (1929-1930)	SÉANCE du 10 décembre 1930	VERGADERING van 10 December 1930	WETSONTWERP, N° 231 (1929-1930)

PROJET DE LOI

relatifs à l'organisation autonome de la régie du travail pénitentiaire.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (1),
PAR M. VAN ISACKER.

MADAME, MESSIEURS,

Le problème de l'utilisation de la main-d'œuvre pénitentiaire doit être résolu en fonction des intérêts matériels de l'Etat, des intérêts moraux du détenu et des intérêts de l'industrie privée.

Il est unanimement admis qu'un délinquant doit sortir de prison, en possession du plus grand nombre possible d'éléments favorables à son reclassement dans la société.

Rien ne semble avoir été négligé pour soigner le corps et l'âme du détenu. Un service anthropologique, la religion, l'enseignement, la discipline, les services de propreté, le travail, ont été mis à contribution. Cette action moralisatrice se poursuit même à l'extérieur, tant avant qu'après la libération, soit définitive, soit conditionnelle, à l'intervention d'organismes subsidiés, voire d'œuvres philanthropiques.

L'aspect professionnel et économique de la question doit faire l'objet d'une attention toute spéciale.

Il a fallu réorganiser le travail pénitentiaire de façon à permettre à l'interné, non seulement de maintenir ses qualités professionnelles, mais encore de les développer, voire même en l'absence de toute profession, d'acquérir la pratique d'un métier; sans aptitudes professionnelles, pas de travail stable ni de reclassement dans la société moderne.

L'organisation d'ateliers munis d'un outillage perfectionné, où le travail en commun assure une production réelle, comparable, quant aux prix et à la qualité, à la production de l'industrie privée, a répondu à cette nécessité.

Des cours professionnels complètent harmonieusement cette organisation.

(1) La Section centrale était composée de MM. Cocq, président, Clynmans, Vandervelde, Bologne, Troclet, Van Isacker, Masson.

WETSONTWERP

tot inrichting van de regie van den gevangenisarbeid.

VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING (1),
UITGEBRACHT DOOR DEN HEER VAN ISACKER.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

Het vraagstuk van de aanwending van den gevangenisarbeid dient opgelost te worden, op grond van de materiele belangen van den Staat, van de moreele belangen van den gedetineerde, en van de belangen van de private nijverheid.

Er wordt algemeen aangenomen dat een delinquent, wanneer hij uit de gevangenis komt, in het bezit moet zijn van het grootst mogelijk getal elementen die zijn wederopneming in de gemeenschap kunnen begunstigen.

Men schijnt niets te hebben verzuimd om het lichaam en de ziel van den gedetineerde te verzorgen. Op een anthropologischen dienst, den godsdienst, het onderwijs, de tucht, de zindelijkheid, den arbeid, werd beroep gedaan. Deze moraliseerende actie wordt zelfs buiten de gevangenis voortgezet, zoowel vóór als na de — definitieve of voorwaardelijke — invrijheidstelling, door middel van gesubsidieerde organismen en zelfs van philanthropische instellingen.

Het vraagstuk moet, uit oogpunt van de beroepsquaestie en van de economische verhoudingen, met bijzondere aandacht onderzocht worden.

Men heeft opnieuw den gevangenisarbeid moeten inrichten, ten einde het den gedetineerde mogelijk te maken, niet alleen zijn beroepskundigheid te behouden, doch ze ook te ontwikkelen, en zelfs, ingeval de betrokkene geen beroep heeft, er een aan te leeren : zonder beroepskundigheden is er geen gelegenheid tot vaste werkzaamheid noch tot wederopneming in de moderne maatschappij.

De inrichting van werkplaatsen beschikkende over moderne werktuigen, waar de gemeenschappelijke arbeid een wezenlijke productie verzekert, die kan vergeleken worden, wat betreft de prijzen en de kwaliteit, met die van de private nijverheid, beantwoordde aan deze noodwendigheid.

Beroepsleergangen vullen, op gelukkige wijze, deze inrichting aan.

(1) De Middenafdeeling bestond uit de heeren Cocq, voorzitter, Clynmans, Vandervelde, Bologne, Troclet, Van Isacker, Masson.

On peut dire qu'au point de vue du détenu, le problème est résolu.

Quant aux intérêts privés, s'il est vrai que la concurrence des produits fabriqués dans les ateliers pénitentiaires semble leur causer un certain préjudice, il n'en est pas moins vrai que, dans l'ensemble, cette concurrence est pratiquement nulle, vu la faible importance de la population détenue par rapport à la population ouvrière du pays. D'ailleurs, toutes les mesures sont prises pour réduire au strict minimum ces inconvénients en réservant aux administrations publiques les produits des ateliers pénitentiaires ; la Chambre a toujours admis ce point de vue.

Reste à définir les principes d'organisation capables d'assurer à l'Etat la gestion la plus fructueuse de ces ateliers.

Nous estimons que seule une organisation en régie autonome du travail pénitentiaire assurera une gestion rationnelle et des profits plus élevés.

De tous temps, l'Administration a dû procurer du travail aux détenus. Le régime cellulaire, en entravant les possibilités de production, avait réduit les détenus à exercer un nombre plus restreint de métiers et à se rabattre sur de simples occupations, véritables passe-temps peu lucratifs, comme le triage de graines, l'effilochage de cordes, etc. L'intervention d'intermédiaires était obligatoire, l'administration ne voulant assumer aucun risque et ne fournissant ni outillage ni matières premières.

L'évolution des théories pénitentiaires, en restreignant la rigueur du régime cellulaire absolu, permit à l'administration l'organisation de véritables ateliers outillés mécaniquement, transformant des matières premières et assumant directement les risques industriels et commerciaux inhérents à toute industrie : c'est le stade atteint actuellement.

Plusieurs années d'expérience nous permettent de définir les inconvénients du régime actuel et d'en indiquer le remède.

Au point de vue financier, l'assujettissement aux lois budgétaires est une entrave sérieuse à une gestion économique.

Un fournisseur de matières premières n'est jamais certain d'être payé pour ses livraisons en un laps de temps défini, par suite des formalités administratives imposées par l'intervention des départements de la Justice et des Finances et par le contrôle préalable de la Cour des Comptes.

De même la loi sur la comptabilité de l'Etat est un cadre trop rigide pour permettre d'acheter certaines matières premières dans les mêmes conditions favorables que parvient à faire l'industrie privée.

Au point de vue direction, le régime actuel impersonnel et irresponsable se trouve dans l'impossibilité d'assurer une gestion rationnelle.

Une régie autonome porterait-elle remède à toutes ces entraves et permettrait-elle une gestion industrielle meilleure et plus rationnelle des services du travail pénitentiaire ? N'hésitons pas à l'affirmer.

Men mag zeggen dat, ten opzichte van den gedetineerde, het vraagstuk opgelost is.

Wat de private belangen betreft, is het waar dat de mededinging der producten van de gevangeniswerkplaatsen, hun een zeker nadeel schijnt te berokkenen; doch het is even waar dat, over het algemeen, deze mededinging practisch niet bestaat, aangezien het getal gedetineerden uiterst gering is, vergeleken bij het cijfer der arbeidersbevolking van het land. Alle maatregelen zijn trouwens genomen om deze nadeelen tot een minimum te brengen en aan de openbare besturen de producten van den gevangenisarbeid voor te behouden; de Kamer heeft steeds dit standpunt aangenomen.

Wat nu de bepaling betreft van de inrichtingsprincipes die aan den Staat de meest vruchtdragende uitslagen van deze werkplaatsen moeten verzekeren, achten wij dat alleen een regie van den gevangenisarbeid een rationeel beheer, een hoogere opbrengst kan bezorgen.

Van ouds heeft het Bestuur werk aan de gedetineerden moeten verschaffen. Ten gevolge van het celregime, werd de productiemogelijkheid zoodanig beperkt, dat er voor de gedetineerden maar weinig stiel en meer overbleven en men hen aan werk moest zetten, dat slechts een weinig loonend tijdverdrijf was, o. a. het lezen van zaden, het rafelen van koorden, enz. Alles moest langs tussenpersonen gaan, daar het beheer geen risico op zich wilde nemen en noch gereedschap noch grondstoffen leverde.

Ten gevolge van den ontwikkelingsgang van de theorieën in zake verbetering van de strafgevangenen, werd de strengheid van het celregime getemperd en werd het beheer in staat gesteld ware werkhuizen in te richten met mechanische benodigdheden tot verwerking van grondstoffen en zelf het bedrijfs- en handelsrisico te loopen dat onafscheidelijk is van elke industrie : in dit stadium is men thans gekomen.

Ten gevolge van jarenlange ervaring, kunnen wij de bezwaren van het huidig regime en ook de redmiddelen aantonen.

In financieel opzicht zijn de perken van de begrotingswetten een ernstige belemmering voor een doelmatig economisch beheer.

Een leverancier van grondstoffen is nooit zeker, dat het geleverde binnen bepaalden tijd betaald wordt uit hoofde van de omslachtige formaliteiten voortvloeiende uit de tusshenkomst van de departementen van Justitie en van Financiën en uit de voorafgaande controle van het Rekenhof.

Ook de wet op de Staatsboekhouding is een te knellende band om den aankoop van zekere grondstoffen mogelijk te maken in dezelfde gunstige voorwaarden als voor de privaattijverheid.

Wat het bestuur betreft, kan het huidig onpersoonlijk en onverantwoordelijk regime onmogelijk een methodisch beheer verzekeren.

Zouden nu al deze bezwaren door een regie weggenomen worden en zou deze tot een beter en methodischer industrieel beheer van de diensten van den gevangenisarbeid leiden ? Zonder aarzelen mogen wij zulks bevestigen.

Dans le domaine financier, l'Etat y trouverait l'avantage de dégrever ses budgets de chiffres qui les gonflent inutilement et auxquels le public ne comprend rien.

Lorsque le budget de la Justice accuse 4,000,000 de francs à l'article 55 — acquisition de matières premières, le public a tendance à en tirer la conclusion que le budget des dépenses est en augmentation.

Une fois la régie constituée avec son fonds de roulement, il n'y aura plus d'articles aux budgets des dépenses. Un seul article au budget des voies et moyens, indiquera les bénéfices à verser au Trésor.

Ces bénéfices seraient-ils assurés ? De tout temps le travail des prisons a réalisé des bénéfices qui sont une récupération équitable, encore que fort relative, des charges imposées à la collectivité par la détention des condamnés.

La régie assurera-t-elle des bénéfices plus importants ? Nous le pensons pour de nombreux motifs, dont voici les principaux :

Les matières premières pourront être acquises à des prix unitaires plus avantageux, les fournisseurs étant certains d'être réglés régulièrement suivant les stipulations des contrats, soit à un mois, soit à deux mois, voire même comptant, dans certains cas.

Des firmes qui ne participent pas à l'adjudication de l'Etat par crainte des longs délais de paiement ou des frais de banque pour avances sur leurs créances, n'hésiteront plus à traiter avec la régie.

Dans certains cas spéciaux, des marchés de gré à gré ou à l'intervention de courtiers nous assureront des conditions plus favorables.

Ce sera le cas pour l'achat de bois sur pied par ventes notariales avec paiement comptant, de même que pour l'achat de fibres de piassava, coco, etc. achetées à Londres à l'intervention d'un courtier professionnel.

Dans des cas exceptionnels, la liquidation de stocks de produits finis, dont la vente se fait actuellement à l'intervention des receveurs des domaines dans des conditions parfois peu avantageuses, pourra être effectuée rationnellement suivant les méthodes commerciales et dans des circonstances favorables.

Une direction responsable et indépendante gérera en appliquant les principes de gestion en usage dans l'industrie et le commerce, c'est-à-dire subordination absolue des activités à la prospérité de l'entreprise.

La concentration des moyens et des charges et la comptabilisation, tant de ces données que des opérations courantes, permettra de mieux déceler la portée des faits qui n'ont actuellement pas de liens apparents et se perdent dans les arcanes des écritures administratives, comptabilité des deniers, comptabilité des matières, inventaires du mobilier.

La pratique efficace des amortissements assurera en temps opportun le renouvellement des immobilisations sans recours au Trésor et partant assurera l'intégrité des capitaux investis.

Quant aux inconvénients du régime préconisé, convient-il de s'y arrêter ?

Op financieel gebied, zou de Staat er voordeel bij hebben dat uit zijn begrotingen cijfers gelicht werden, welke louter ballast zijn en waarvan het publiek niets begrijpt.

Wanneer bij artikel 55 van de begroting van Justitie een post van 4,000,000 frank te vinden is betreffende den aankoop van grondstoffen, dan is het publiek geneigd er uit af te leiden dat de begroting der uitgaven toeneemt.

Eens de regie met haar bedrijfskapitaal tot stand gekomen, zullen er op de begrotingen der uitgaven geen artikelen meer voorkomen. Slechts een artikel van de begroting der middelen zal het bedrag vermelden van de winst welke in de Schatkist moet gestort worden.

Zouden die winsten gewaarborgd zijn ? Te allen tijde heeft het gevangeniswerk winsten verwezenlijkt, die een rechtmatige, ofschoon zeer betrekkelijke terugwinning zijn van de kosten opgelegd aan de gemeenschap door de hechtenis van de veroordeelden.

Zal de regie belangrijker winsten waarborgen ? Wij denken het om verscheidene redenen, waarvan hier de belangrijkste volgen :

De grondstoffen zullen kunnen betrokken worden tegen voordeliger eenheidsprijzen, daar de leveranciers de zekerheid zullen hebben regelmatig te worden vergoed volgens de bepalingen der kontrakten, hetzij na één maand, hetzij na twee maanden, hetzij zelfs kontant in zekere gevallen.

Firma's die geen deelnemen aan de aanbestedingen van den Staat, uit vrees voor lang uitstel van betaling of bankkosten voor voorschotten op hun schuldvorderingen, zouden niet meer aarzelen zaken te doen met de regie.

In zekere bijzondere gevallen, zouden koopen uit de hand of door bemiddeling van makelaars ons voordeliger voorwaarden kunnen verzekeren.

Dat zou het geval zijn voor den aankoop van wassend hout bij notarieele verkooping tegen kontante betaling, evenals voor den aankoop, te Londen, door een beroepsmakelaar van piassava-, coco- en andere vezels.

In zekere uitzonderlijke gevallen, zou de likvideering van voorraden afgewerkte producten, die thans verkocht worden door bemiddeling van de ontvangers der domeinen in soms weinig voordelige voorwaarden, rationeel kunnen gebeuren volgens de handelsmethoden en in gunstige omstandigheden.

Een verantwoordelijk en onafhankelijk bestuur zal de zaak beheeren door toepassing van de beginselen die in gebruik zijn in handel en nijverheid, d. i., volstrekte ondergeschiktheid van de bedrijvigheid aan den bloei van de onderneming.

De concentratie van de geldmiddelen en de lasten, en de comptabiliseering, zoowel van die gegevens als van de loopende verrichtingen, zal toelaten beter de draagwijdte te ontdekken van feiten die thans geen zichtbaar verband hebben en in de massa der bestuurlijke geschriften verloren gaan, boekhouding der geldmiddelen en waren, inventaris van het mobilair.

De doeltreffende delgingspraktijk zal ten gepasten tijde de hernieuwing verzekeren van de beleggingen zonder beroep te moeten doen op de Schatkist en zal dus ook de integriteit verzekeren van de aangewende kapitalen.

Wat de nadeelen van het aanbevolen regime betreft, moet men daarbij stil houden ?

On pourrait craindre que l'esprit mercantile triomphât et fît perdre de vue le but de l'organisation industrialisée du travail pénitentiaire : ce serait chimérique en raison des contingences et particulièrement du fait de la subordination absolue de la production de nos ateliers à sa clientèle particulière des administrations publiques.

Les intérêts du détenu sont parallèles à ceux de la régie et l'apprentissage professionnel si profitable à l'individu, le sera tout autant au rendement.

Quant aux abus que les latitudes accordées en matière de gestion pourraient engendrer, il convient encore moins de s'y arrêter : il ne faut pas perdre de vue que la surveillance constante et automatique des prix unitaires des matières achetées par la confrontation des prix de revient s'avère comme un contrôle plus efficace que la vérification sur documents.

D'ailleurs, dans le projet actuel, les dérogations à la loi sur la comptabilité de l'Etat ont été réduites au strict minimum et restent soumises à la signature ministérielle.

Le projet de règlement de comptabilité, dont l'élaboration est laissée aux Ministres des Finances et de la Justice, aura à déterminer l'organisation comptable de la Régie, les opérations de contrôle et la forme des inventaires, bilans et rapports annuels à transmettre aux Chambres. Le rapport mentionnera obligatoirement les immobilisations effectuées au cours de l'exercice, les achats importants traités de gré à gré ou à l'intervention d'un courtier, les adjonctions de personnel nouveau à charge de la Régie, les ventes de produits fabriqués en dehors de la clientèle habituelle formée par les administrations publiques et organismes assimilés.

Tel est, Madame, Messieurs, l'objet du projet de loi soumis à vos délibérations.

Votre Section Centrale à l'unanimité vous en propose l'adoption.

Le Rapporteur,

PH. VAN ISACKER.

Le Président,

F. COCQ.

Men zou kunnen vreezen dat de handelsgeest de overhand neme en het doel van den geïndustrialiseerden gevangenisarbeid uit het oog doet verliezen : dat ware een begoocheling wegens de omstandigheden en vooral om reden van de volstreekte ondergeschiktheid der productie in onze werkhuizen aan hare bijzondere cliënteel van de openbare besturen.

De belangen van den gedetineerde zijn gelijklopend met deze van de regie en de beroepsleertijd, zoo nuttig voor het individu, zal het ook zijn voor de opbrengst.

Wat nu de misbruiken betreft waartoe de ruime vrijheid, in zake beheer verleend, zou kunnen leiden, dient men daar nog minder bij stil te staan : men verlieze niet uit het oog dat het bestendig en automatisch toezicht op de eenheidsprijzen der gekochte stoffen, door de vergelijking van de kostende prijzen, klaarblijkelijk een doelmatigere controle is dan de verificatie op bescheiden.

In dit ontwerp zijn ten andere de afwijkingen van de wet op de Staatscomptabiliteit tot het streng minimum herleid, en blijven onderworpen aan de handteekening van den Minister.

Het ontwerp van de comptabiliteitsregeling, dat de Ministers van Financiën en van Justitie belast zijn op te maken, zal de organisatie van de comptabiliteit der Regie, de controle-verrichtingen en den vorm der inventarissen, jaarlijksche balansen en verslagen die aan de Kamers dienen overgemaakt, moeten vaststellen. Het verslag moet de beleggingen vermelden, die werden gedaan in den loop van het jaar, ook de belangrijke aankopen uit de hand gedaan, of door tusschenkomst van een makelaar, het toevoegen van nieuw personeel ten laste van de Regie, de verkooping van fabrikaten buiten de gewone cliënteel bestaande uit de openbare besturen en de daarmede gelijkgestelde organismen.

Dit is, Mevrouw en Mijne Heeren, het voorwerp van het wetsontwerp dat U ter behandeling wordt voorgelegd.

Eenparig, stelt uwe Middenafdeeling voor het goed te keuren.

De Verslaggever,

PH. VAN ISACKER.

De Voorzitter,

F. COCQ.