

N. 98 — 36

[C - 97/10083]

25 NOVEMBER 1997. — Koninklijk besluit houdende oprichting van een Commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden"

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

In september 1996 belastte ik Professor L. Dupont met het opstellen van een "Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsberovende sancties". Deze opdracht nam een aanvang op 1 oktober 1996 en zoals voorzien heeft hij zijn eindverslag op 30 september 1997 ingediend. Daarin komen met betrekking tot de bejegening van de veroordeelde gedetineerden volgende zaken aan de orde : algemene bepalingen; basisbeginselen; de gevangenis; detentieplan en bijzondere modaliteiten van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf; levensvoorwaarden in de gevangenis; orde, veiligheid en gebruik van dwang; tuchtregime; beklag en beroep; en tenslotte de externe rechtspositie van veroordeelden.

Reeds gedurende de werkzaamheden werd door Professor Dupont en binnen het begeleidingscomité de noodzaak aangevoeld om dit voorontwerp uit te breiden naar die andere belangrijke categorie van personen die in onze gevangenis verblijft en die op elk ogenblik ongeveer 40 % van de populatie uitmaakt : de verdachten, beklagden en beschuldigen. Het is daarbij geenszins de bedoeling de eigen doelstellingen van de voorlopige hechtenis aan de orde te stellen; wel zal nagegaan worden welke basisbeginselen en regels inzake de veroordeelden onverminderd gelden voor deze categorie en waar specifieke beginselen, en dus aangepaste of totaal andere regels, zich opdringen. Er moet met andere woorden een toetsing gebeuren van het door Professor Dupont uitgewerkte voorontwerp inzake de categorie van de veroordeelden voor de categorie van verdachten, beklagden en beschuldigen.

Hierna moeten de beide teksten tot één geheel worden geïntegreerd en voorzien van één coherente, wetenschappelijk onderbouwde memorie van toelichting.

Er verblijven natuurlijk nog andere categorieën gedetineerden in de Belgische arrest- en strafhuizen, in eerste instantie de geïnterneerden. Al vele jaren wordt vanuit verschillende hoeken aangedrongen op een grondige herziening van de verouderde wet tot bescherming van de maatschappij.

Eveneens in het najaar van 1996 heb ik een Commissie Internering ingesteld om deze problematiek grondig te onderzoeken en mij terzake aanbevelingen te formuleren. Het is volstrekt voorbarig om de categorie van de geïnterneerden in de opdracht van de Commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden" op te nemen zolang de basisopties van de Commissie Internering m.b.t. de herstructurering van het interneringssysteem niet gekend zijn. Zo is het bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat om principiële redenen zou aanbevolen worden om geïnterneerden niet langer op te sluiten in instellingen waar ook veroordeelden of beklagden van hun vrijheid worden beroofd. In deze kan trouwens verwezen worden naar de situatie in Nederland waar een aparte beginselenwet voor terbeschikkinggestelden (te vergelijken met onze geïnterneerden) naast een beginselenwet gevangeniswezen bestaat.

Een en ander sluit niet uit dat men zich voor een basiswet internering zou inspireren op de basiswet gevangeniswezen.

Wat de (beperkte) groep minderjarigen en vreemdelingen ter beschikking van de Dienst Vreemdelingenzaken aangaat : hun plaats is elders dan in de gevangenis of huizen van arrest. Deze categorieën vallen bijgevolg niet onder de opdracht van de Commissie.

In de opdracht van deze Commissie is expliciet voorzien het voorbereiden, organiseren en uitvoeren van een consultatie van de betrokken actoren. Niet alleen mag het als vanzelfsprekend beschouwd worden dat de mensen van het veld de kans krijgen zich uit te spreken over een reglementering die hun dagelijkse praktijk voor heel wat jaren zal gaan beheersen, maar bovendien mogen vanuit die consultatie belangrijke opmerkingen worden verwacht die de kansen op een effectieve toepassing ten goede zullen komen.

Bij zijn werkzaamheden tot op heden is Professor Dupont herhaaldelijk geconfronteerd geweest met de noodzaak een jurisdictionele instantie te voorzien die over belangrijke modaliteiten van de strafuitvoering dient te beslissen of waarbij eventueel een beroep kan ingesteld worden tegen bepaalde beslissingen. Het laat zich aanzien dat een

F. 98 — 36

[C - 97/10083]

25 NOVEMBRE 1997. — Arrêté royal portant création d'une Commission chargée de l'élaboration de la "Loi de principe concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus"

RAPPORT AU ROI

Sire,

En septembre 1996, j'ai chargé le Professeur L. Dupont de la rédaction d'une "Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et l'exécution de sanctions privatives de liberté". Cette mission a pris cours le 1<sup>er</sup> octobre 1996 et, comme prévu, le Professeur Dupont a déposé son rapport final le 30 septembre 1997. Les points suivants se rapportant au régime des détenus condamnés y sont abordés : dispositions générales; principes de base; les établissements pénitentiaires; plan de détention et modalités particulières d'exécution de la peine privative de liberté; conditions de vie dans les établissements pénitentiaires; ordre, sécurité et recours à la coercition; régime disciplinaire; plaintes et recours; et, enfin, le statut juridique externe des condamnés.

Déjà au cours de leurs activités, le professeur Dupont et le comité d'accompagnement avaient ressenti le besoin d'étendre cet avant-projet à l'autre catégorie importante de personnes qui séjourne dans nos établissements pénitentiaires et représente en permanence environ 40 % de la population carcérale : les inculpés, prévenus et accusés. Dans ce contexte, le but n'est absolument pas de soulever le problème des objectifs propres à la détention préventive; il sera cependant examiné quels principes de base et règles valables pour les condamnés peuvent s'appliquer intégralement à la catégorie précitée et dans quelle mesure des principes spécifiques, et par conséquent des règles adaptées ou totalement différentes, s'imposent. En d'autres termes, il convient de vérifier si l'avant-projet élaboré par le Professeur Dupont pour la catégorie des condamnés peut également s'appliquer à la catégorie des inculpés, prévenus et accusés.

Ensuite, il conviendra d'intégrer les deux textes dans un ensemble et de doter ce dernier d'un seul exposé des motifs cohérent et scientifiquement étayé.

Il est évident que d'autres catégories de détenus séjournent également dans les maisons d'arrêt et les maisons de peine belges, en première instance les internés. Différents milieux insistent depuis de nombreuses années sur la nécessité d'une révision approfondie de la loi, obsolète, de défense sociale.

Au cours de l'automne 1996, j'ai également institué une Commission Internement chargée d'examiner cette problématique de manière approfondie et de m'adresser des recommandations en la matière. Il est absolument prématuré d'intégrer la catégorie des internés dans la mission de la Commission chargée de l'élaboration de la "Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus", tant que les orientations de base de la Commission Internement relatives à la restructuration du système d'internement ne sont pas connues. Ainsi, on ne peut par exemple exclure qu'il serait, pour des raisons de principe, recommandé de ne plus enfermer des internés dans des établissements où séjournent également des condamnés ou des prévenus qui ont été privés de leur liberté. A ce propos, il peut d'ailleurs être renvoyé à la situation aux Pays-Bas où il existe, en plus d'une loi de principes concernant l'administration pénitentiaire, une loi de principes distincte pour les personnes mises à disposition (à comparer avec nos internés).

Tout ceci n'exclut pas qu'une loi de principes relative à l'internement puisse s'inspirer de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire.

En ce qui concerne le groupe (limité) de mineurs et d'étrangers mis à la disposition de l'Office des Etrangers : leur place n'est ni dans les prisons, ni dans les maisons d'arrêt. Par conséquent, ces catégories de personnes ne sont pas concernées par la mission de la Commission.

La Commission est explicitement chargée de la préparation, de l'organisation et de la mise en œuvre d'une consultation des acteurs concernés. Il peut non seulement sembler évident que l'opportunité soit donnée aux gens de terrain de se prononcer quant à la réglementation qui régira leur pratique quotidienne pendant de nombreuses années, mais, dans le cadre de cette consultation, on peut également s'attendre à des observations importantes qui influenceront favorablement la probabilité d'une application effective.

A ce jour, le professeur Dupont a, dans le cadre de ses activités, été confronté à plusieurs reprises à la nécessité de prévoir une instance juridictionnelle qui doit prendre des décisions importantes au niveau des modalités de l'exécution de la peine ou auprès de laquelle il peut éventuellement être interjeté appel de certaines décisions. Le "tribunal

"strafuitvoeringsrechtbank" een conditio sine qua non zal zijn om de basiswet effectief in uitvoering te brengen. De Commissie moet deze problematiek onderzoeken en een voorontwerp van wet tot instelling van strafuitvoeringsrechtbanken voorbereiden.

Het moge duidelijk zijn dat het geheel van deze taken onmogelijk te realiseren is in één jaar. Zonder dat het nu al mogelijk is om precies te bepalen wat in het eerste en wat in het tweede jaar dient te gebeuren, kan toch gesteld worden dat in het eerste jaar het zwaartepunt van de werkzaamheden zal liggen op het voorbereiden van het voorontwerp van de basiswet met memorie van toelichting. Het onderzoek met betrekking tot de strafuitvoeringsrechtbanken en het voorbereiden van een voorontwerp terzake situeert zich later in de tijd. In elk geval dient de Commissie op 31 oktober 1998 verslag uit te brengen betreffende de vooruitgang van haar werkzaamheden en op 31 oktober 1999 haar eindverslag neer te leggen.

In artikel 6 is voorzien dat de Commissie beroep zal kunnen doen op externe deskundigen, die daarvoor kunnen vergoed worden. Het voorbije jaar is bijvoorbeeld meer dan duidelijk geworden dat een globale regeling van de sociale zekerheid voor gedetineerden cruciaal is wil men het "normaliseringsprincipe" consequent doortrekken - en daar zijn redenen toe. Maar de sociale zekerheid op zich is een erg ingewikkelde reglementering die, wil men terzake grondige innovaties voorstellen, een bijzondere competentie en specialisering vereist. Het is dan ook geen overbodige luxe voor de Commissie om beroep te kunnen doen op experts voor punctuele opdrachten.

De Commissie zal bestaan uit maximum 12 leden, die door mij zullen worden aangeduid op basis van hun bekwaamheid inzake en hun belangstelling en ervaring voor de materie. Naast mensen uit de academische wereld moet de administratie om voor de hand liggende redenen betrokken worden. Uit de regelmatige verslagen van het begeleidingscomité dat functioneerde tijdens de opdracht van Professor Dupont blijkt overigens dat de penitentiare administratie constructief heeft meegewerkt aan deze voor de toekomst zo belangrijke opdracht.

In dat ministerieel besluit houdende benoeming van de leden van de Commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden" zullen de gebruikelijke bepalingen worden opgenomen inzake de toekenning van reis- en verblijfsvergoedingen aan de leden van de Commissie.

Ik heb de eer te zijn,

Sire,  
van Uwe Majesteit  
de zeer eerbiedige  
en zeer getrouwe dienaar,  
De Minister van Justitie,  
S. DE CLERCK

**25 NOVEMBER 1997. — Koninklijk besluit houdende oprichting van een Commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden"**

ALBERT II, Koning der Belgen,  
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Gelet op artikel 37 van de Grondwet;

Gelet op de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis;

Gelet op het advies van de Inspecteur van Financiën, gegeven op 29 september 1997;

Gelet op het akkoord van Onze Minister van Begroting, gegeven op 3 november 1997;

Overwegende dat in opdracht van onze Minister van Justitie een voorontwerp van wet is opgesteld houdende de basisbeginselen in verband met de bejegening van de tot vrijheidsstraf veroordeelde gedetineerden. Dat daarin voorstellen zijn geformuleerd met betrekking tot het doel van de uitvoering van de gevangenisstraf; tot de basisbeginselen inzake de behandeling van gedetineerden; tot de basisbeginselen inzake de interne rechtspositie van gedetineerden; tot de wettelijke regeling van de externe rechtspositie van gedetineerden en tot een beklagrecht voor gedetineerden;

Overwegende dat het nodig is gebleken dit voorontwerp inhoudelijk uit te breiden tot de categorie van verdachten, beklaagden en beschuldigen, zonder dat het daarbij evenwel de bedoeling is de eigen doelstellingen van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis te onderzoeken en hieromtrent voorstellen te formuleren;

d'application des peines" sera vraisemblablement une condition sine qua non à la mise en œuvre effective de la loi de base. La Commission doit examiner cette problématique et préparer un avant-projet de loi instituant des tribunaux d'application des peines.

Il est clair qu'il est impossible d'accomplir l'ensemble de ces missions en une seule année. Bien qu'il ne soit pas encore possible de déterminer avec précision ce qui doit être réalisé au cours de la première année et ce qui doit l'être au cours de la deuxième année, on peut cependant affirmer qu'au cours de la première année, l'accent sera mis sur la préparation de l'avant-projet de loi de principes et de son exposé des motifs. L'étude relative aux tribunaux d'application des peines et la préparation d'un avant-projet en la matière seront entamées plus tard. La Commission doit de toute manière faire rapport le 31 octobre 1998 concernant l'état d'avancement de ses travaux et elle devra déposer son rapport final le 31 octobre 1999.

L'article 6 prévoit que la Commission pourra faire appel à des experts externes, qui peuvent être rémunérés. Il est, par exemple, apparu très clairement au cours de l'année écoulée qu'un règlement global de la sécurité sociale pour les détenus s'impose si l'on souhaite progresser et de manière conséquente conformément au "principe de normalisation" - ce qui serait souhaitable. Mais en soi la sécurité sociale constitue une réglementation très compliquée qui requiert une compétence et une spécialisation particulières, afin de pouvoir proposer des innovations sérieuses. Le fait de pouvoir faire appel à des experts pour des missions ponctuelles ne constitue dès lors pas un luxe superflu pour la Commission.

La Commission sera composée de maximum 12 membres, que je désignerai en raison de leurs compétences, de leur expérience et de leur intérêt pour la matière. En plus de personnes émanant du milieu académique, il convient d'impliquer l'administration pour des raisons évidentes. Il ressort par ailleurs des rapports réguliers du comité d'accompagnement qui était actif tout au long de la mission du Professeur Dupont que l'administration des établissements pénitentiaires a collaboré de manière constructive à cette mission si importante pour l'avenir.

Dans l'arrêté ministériel portant nomination des membres de la Commission chargée de l'élaboration de la "Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus" figureront les dispositions habituelles en matière d'octroi d'indemnités de frais de parcours et de séjour aux membres de la Commission.

J'ai l'honneur d'être,

Sire,  
de Votre Majesté,  
le très respectueux  
et très fidèle serviteur,  
Le Ministre de la Justice,  
S. DE CLERCK

**25 NOVEMBRE 1997. — Arrêté royal portant création d'une Commission chargée de l'élaboration de la "Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus"**

ALBERT II, Roi des Belges,  
A tous, présents et à venir, Salut.

Vu l'article 37 de la Constitution;

Vu la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, rendu le 29 septembre 1997;

Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 3 novembre 1997;

Considérant que, à la demande de Notre Ministre de la Justice, il a été établi un avant-projet de loi contenant les principes de base relatifs au régime des détenus condamnés à une peine privative de liberté; que dans cet avant-projet des propositions sont formulées quant au but de l'exécution de la peine d'emprisonnement; aux principes de base relatifs au traitement des détenus; aux principes de base relatifs au statut juridique interne des détenus; aux dispositions légales relatives au statut juridique externe des détenus et à un droit de plainte des détenus;

Considérant que, sur le plan du contenu, il est apparu nécessaire d'étendre l'avant-projet de loi à la catégorie des inculpés, prévenus et accusés sans pour autant vouloir soumettre à un examen les objectifs spécifiques de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et de formuler des propositions à cet égard;

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

**Artikel 1.** Bij het Ministerie van Justitie wordt een Commissie ter voorbereiding van een "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", hierna Commissie genoemd, opgericht.

**Art. 2.** De Commissie heeft tot taak :

- te onderzoeken in hoeverre het voorontwerp van wet inzake de bejegening van de tot vrijheidsstraf veroordeelde gedetineerden van toepassing is op de categorie van verdachten, beklaagden en beschuldigden en in hoeverre specifieke basisbeginselen, gelet op het eigen statuut van genoemde categorie, zich opdringen;

- de bestaande tekst inzake veroordeelde gedetineerden en de resultaten van het eigen onderzoek inzake de categorie van verdachten, beklaagden en beschuldigden te integreren tot één coherent tekstvoorstel van "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden";

- een consultatie van de betrokken actoren voor te bereiden, te organiseren en uit te voeren;

- aansluitend een voorontwerp van wet met memorie van toelichting : "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden" voor te bereiden;

- de mogelijkheden tot instelling van strafuitvoeringsrechtbanken, haar organisatie en bevoegdheden te onderzoeken;

- in een latere fase een voorontwerp van wet met memorie van toelichting tot instelling van de strafuitvoeringsrechtbanken voorbereiden.

De Commissie is er toe gehouden een verslag betreffende de vooruitgang van haar werkzaamheden uit te brengen ten laatste op 31 oktober 1998, en haar eindverslag ten laatste op 31 oktober 1999.

**Art. 3.** De Commissie is samengesteld uit ten hoogste twaalf leden, die op grond van hun bekwaamheid, ervaring en interesse inzake gevangeniswezen en gedetineerden door de Minister worden benoemd.

**Art. 4.** De Minister benoemt, onder de leden, de voorzitter en de ondervoorzitters.

**Art. 5.** De voorzitter regelt de werkzaamheden van de Commissie en van het secretariaat. Hij vertegenwoordigt tevens de Commissie bij de Minister van Justitie.

**Art. 6.** De Commissie kan een beroep doen op externe deskundigen en hen met een opdracht belasten. Daartoe kan hen, op advies van de voorzitter, een vergoeding worden toegekend. Deze vergoeding wordt vereffend op voorlegging van een staat van kosten, na goedkeuring door Onze Minister van Justitie.

**Art. 7.** De kredieten die nodig zijn voor de werking van de Commissie worden voorzien op de begroting van het Ministerie van Justitie.

**Art. 8.** Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 november 1997.

**Art. 9.** Onze Minister van Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 25 november 1997.

ALBERT

Van Koningswege :  
De Minister van Justitie,  
S. DE CLERCK

Sur la proposition de Notre Ministre de la Justice,

Nous avons arrêté et arrêtons :

**Article 1<sup>er</sup>.** Il est créé au sein du Ministère de la Justice une Commission chargée d'élaborer la "Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus", ci-après dénommée la Commission.

**Art. 2.** La Commission a pour tâche :

- d'examiner dans quelle mesure l'avant-projet de loi relatif au régime des détenus condamnés à une peine privative de liberté est applicable à la catégorie des inculpés, prévenus et accusés et dans quelle mesure, compte tenu du statut propre à la catégorie précitée, des principes de base spécifiques s'imposent;

- d'intégrer le texte existant concernant les détenus condamnés et les résultats des recherches propres relatives à la catégorie des inculpés, prévenus et accusés dans une proposition de texte cohérent de "Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus";

- de préparer, d'organiser et de mettre en œuvre une consultation des acteurs concernés;

- de préparer, compte tenu de ces préalables, un avant-projet de loi, accompagné d'un exposé des motifs, intitulé : "Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus";

- d'examiner les possibilités d'instituer des tribunaux d'application des peines et d'étudier leur organisation et leurs compétences;

- dans une phase ultérieure, de préparer un avant-projet de loi, accompagné d'un exposé des motifs, instituant les tribunaux d'application des peines.

La Commission est tenue de faire rapport sur l'état d'avancement de ses travaux au plus tard le 31 octobre 1998 et de déposer son rapport final au plus tard le 31 octobre 1999.

**Art. 3.** La Commission se compose au maximum de douze membres nommés par le Ministre sur la base de leur compétence, de leur expérience et de leur intérêt pour l'administration pénitentiaire et les détenus.

**Art. 4.** Le Ministre nomme, parmi les membres, le président et les vice-présidents.

**Art. 5.** Le président règle les travaux de la Commission et du secrétariat. Il représente également la Commission auprès du Ministre de la Justice.

**Art. 6.** La Commission peut faire appel à des experts externes et les charger d'une mission. A cet effet, sur avis du président, une rémunération peut leur être octroyée. Cette rémunération sera réglée sur présentation de l'état de frais et sur approbation de Notre Ministre de la Justice.

**Art. 7.** Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission seront inscrits au budget du Ministère de la Justice.

**Art. 8.** Le présent arrêté produit ses effets le 1<sup>er</sup> novembre 1997.

**Art. 9.** Notre Ministre de la Justice est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 25 novembre 1997.

ALBERT

Par le Roi :  
Le Ministre de la Justice,  
S. DE CLERCK