

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1995-1996 (*)

25 SEPTEMBER 1996

WETSVOORSTEL

**tot vaststelling van de
burgerrechtelijke aansprakelijkheid
van degenen die ten onrechte
gedetineerden in vrijheid hebben
gesteld die nieuwe misdaden
of wanbedrijven plegen**

(Ingediend door de heer Roger Hotermans)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Inleiding

Dit wetsvoorstel neemt in zeer ruime mate het wetsvoorstel over dat de heren Damseaux en Verwilghen op 21 november 1994 (onder het n° 1615/1, 94/95) hadden ingediend.

Bij zijn streven naar het behoud van het subtiel evenwicht tussen de door artikel 12 van de Grondwet gewaarborgde individuele vrijheid en de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het handhaven van de openbare veiligheid, is het de wetgever al te vaak ontgaan dat een van de fundamentele vrijheden erin bestaat zich geborgen te weten in het maatschappelijk bestel.

De overheid moet zich zo min mogelijk inlaten met wezenlijke taken — en een van de meest wezenlijke, de veiligheid — maar als zij het doet, moet het met krachtadigheid en efficiëntie gebeuren.

(*) Tweede zitting van de 49° zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1995-1996 (*)

25 SEPTEMBRE 1996

PROPOSITION DE LOI

**instaurant une responsabilité civile
des personnes ayant mis abusivement
en liberté des détenus commettant
de nouveaux crimes ou délits**

(Déposée par M. Roger Hotermans)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Introduction

La présente proposition reprend pour l'essentiel la proposition de MM. Damseaux et Verwilghen déposée le 21 novembre 1994 (sous le n° 1615/1-94/95).

Dans le délicat équilibre entre la liberté individuelle garantie par l'article 12 de la Constitution, et les mesures à prendre pour assurer la sécurité publique, le législateur a trop souvent perdu de vue que l'une des libertés fondamentales est bien celle de se trouver en sécurité dans la vie sociale.

Les pouvoirs publics ne doivent s'occuper que d'un minimum de missions fondamentales, mais ils doivent les remplir pleinement et efficacement : la sécurité est l'une des plus fondamentales.

(*) Deuxième session de la 49° législature.

Context

Heden ten dage lijkt het er vooral op aan te komen, blindelings en zonder acht te slaan op de toenemende criminaliteit, tot een vermindering van het aantal gedetineerden te komen waarbij het niets uitmaakt of de betrokkenen in voorlopige hechtenis verkeren dan wel veroordeeld zijn.

Daarbij worden de volgende mechanismen gehanteerd :

— voorwaardelijke invrijheidstelling :

Terwijl de wet Lejeune van 31 mei 1888, die in een heel wat minder zorgwekkend klimaat tot stand kwam, de voorwaardelijke invrijheidstelling beschouwde als een (uiteraard uitzonderlijke, omdat hij van de uitgesproken vonnissen afwijkt) gunstmaatregel voor gedetineerden die tot inkeer komen, wordt die wet tegenwoordig systematisch toegepast op al wie de gestelde formele voorwaarden vervult. Dat geldt dan hoofdzakelijk voor het reeds uitgezeten gedeelte van de gevangenisstraf.

Met het oog op hun voorwaardelijke invrijheidstelling worden de gedetineerden door de overheden, op eigen initiatief en zonder enig onderscheid, voorgesteld aan de minister van Justitie, die op die suggesties stelselmatig ingaat zelfs als het gerecht een ongunstig advies heeft uitgebracht. Maar wanneer hij daarover in het parlement geïnterpelleerd wordt, verwijst die minister stevast naar het belang van dergelijke adviezen.

Een en ander wijkt wel erg ver af van de vrees van degenen die menen dat de gevangenis onder al te sterke invloed van de parketten ⁽¹⁾ beheerd worden : het is er hier niet om te doen de gevangenis te beheren maar ze te laten leeglopen.

— voorlopige invrijheidstelling :

Doordat de procedure inzake voorwaardelijke invrijheidstelling traag verloopt, is ze nog enigszins ongeriefelijk voor degenen die tot kortere straffen veroordeeld zijn; daarom bepaalt omzendbrief 1261/IX van 26 juli 1976 zonder enige wettelijke grondslag dat de minister op eigen gezag en zonder voorafgaand overleg in bepaalde gevallen voorlopige invrijheidstelling kan toestaan.

— *weigering om een bevel tot aanhouding te verlenen, dan wel opheffing van dat bevel :*

De beslissing van de onderzoeksrechter om te weigeren een bevel tot aanhouding te verlenen wordt door een alleen handelend magistraat genomen en er

Contexte

Actuellement, la priorité semble être donnée aveuglément à la réduction du nombre de détenus, qu'ils soient détenus préventifs ou condamnés, et ceci sans égard à l'accroissement de la délinquance.

Ainsi les mécanismes suivants sont mis en œuvre :

— liberté conditionnelle

Alors que la loi Lejeune du 31 mai 1888, élaborée dans un contexte bien moins inquiétant pourtant, prévoyait la libération conditionnelle comme mesure de faveur (donc par essence exceptionnelle puisque dérogeant des jugements) pour les détenus faisant preuve d'amendement, elle est actuellement mise en œuvre de manière systématique pour tout détenu qui en remplit les conditions formelles, c'est-à-dire essentiellement quant à la partie de la peine purgée.

Les autorités prennent les initiatives de proposer ces détenus, sans discernement, au ministre de la Justice pour libération conditionnelle, et celui-ci décide souverainement et systématiquement de mettre en liberté, même en cas d'avis défavorable des autorités judiciaires, bien qu'il aime évoquer l'importance de ces avis lors des interpellations au parlement.

Nous sommes loin des craintes de ceux qui y voient un mode de gestion de la prison sous influence prédominante des parquets ⁽¹⁾ : c'est devenu un système non pas pour gérer, mais pour vider les prisons.

— liberté provisoire

Le système des libérations conditionnelles ayant encore quelques inconvénients, de par sa lenteur, pour les condamnés à des peines plus courtes, la circulaire 1261/IX du 26 juillet 1976 organise, sans bases légales, des libérations provisoires, accordées arbitrairement par le ministre, sans consultation préalable.

— *le refus de décerner un mandat d'arrêt, ou la main-levée du mandat d'arrêt*

Actuellement, la décision des juges d'instruction de refuser de décerner des mandats d'arrêt est prise par un magistrat seul, et n'est susceptible d'aucun

⁽¹⁾ C. Eliaerts « La révision de la loi sur la libération conditionnelle : vers un droit de l'exécution des peines », R.D.P. 1980, blz. 919; W. Deswarte, « La libération conditionnelle », J.T. 1978, blz. 521.

⁽¹⁾ C. Eliaerts, « La révision de la loi sur la libération conditionnelle : vers un droit de l'exécution des peines », RDP 1980, p. 918, W. Deswarte, « La libération conditionnelle », JT 1978, p. 521.

staat geen enkel rechtsmiddel tegen open. Zelfs als specifieke antecedenten voorhanden zijn en ingeval er kennelijk gevaar van herhaling bestaat, kan geen hoger beroep worden ingesteld tegen een in die fase genomen beslissing om de betrokkene, in strijd met de vordering van de procureur des Konings, in vrijheid te stellen. Bij de goedkeuring van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige invrijheidstelling hebben een aantal parlementsleden reeds geschokt gereageerd op die gang van zaken ⁽¹⁾.

Gebreken van de huidige wetgeving

De huidige wetgeving vertoont grote leemten. Er werd reeds op gewezen dat een wet systematisch kan worden afgewend van haar oogmerk, dat een minister personen die veroordeeld zijn, vrij kan laten zonder dat daartoe enige wettelijke grondslag bestaat en dat een magistraat oppermachtig kan optreden zonder dat daartegen enig rechtsmiddel kan worden aangewend.

Het raakpunt tussen die mechanismen bestaat hierin dat de overheid over aanzienlijke bevoegdheden beschikt maar niet in dezelfde mate aansprakelijk kan worden gesteld.

Invrijheidstelling gebeurt echter zo vaak en zo systematisch dat gevangenzetting van alle veroordeelden voor de duur van de hen opgelegde straf en de opsluiting in voorlopige hechtenis van al degenen die in staat van wettelijke herhaling verkeren, ongetwijfeld met zich zouden brengen dat een groot aantal misdaden en wanbedrijven, zoals diefstal, verkrachting of doodslag, worden voorkomen en dus mensenlevens kunnen worden gered.

Dat gegeven overschaduwde dermate al de rest dat geen enkele budgettaire overweging kan worden ingeroepen.

En toch hebben gebiedende overwegingen van die aard ertoe geleid dat de administratieve overheden van de strafinrichtingen en de minister van Justitie, wars van alle logica, gedetineerden in vrijheid stellen die soms meteen een nieuw misdrijf begaan.

Het spreekt vanzelf dat de slachtoffers van die nieuwe misdaden en wanbedrijven onthutst en verbitterd zijn wanneer zij constateren dat zij machteloos staan tegenover degenen die een dergelijke beslissing genomen hebben en de door hen tegen de dader ingestelde burgerlijke rechtsvordering levert uiteraard meestal niets op. Het bijzonder fonds voor de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden beantwoordt evenmin aan het oogmerk van dit voorstel, dat ernaar streeft de personen *die tot onverantwoordde invrijheidstellingen hebben besloten, daarvoor aansprakelijk te stellen*.

recours. Même en cas d'existence d'antécédents spécifiques, et en cas de danger manifeste de récidive, il n'existe aucun recours contre une remise en liberté décidée à ce stade et contraire aux réquisitions du procureur du Roi. Certains parlementaires s'en étaient déjà émus lors de l'adoption de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive ⁽¹⁾.

Vice de la législation actuelle

La législation actuelle contient d'importantes lacunes. Il a été mentionné ci-dessus qu'une loi pouvait être systématiquement détournée de son objectif, qu'un ministre pouvait libérer sans aucune base légale des personnes pourtant condamnées, et qu'un magistrat dispose d'un pouvoir souverain, sans recours.

Le point commun entre ces mécanismes est que les autorités disposent de pouvoirs importants, mais sans qu'il n'existe de responsabilité corrélative.

Or, le nombre et le caractère systématique des libérations est tel, que la mise en détention de toutes les personnes pour la durée de la peine prononcée, et la mise en détention préventive de toutes les personnes en état de récidive spécifique, ne peut qu'empêcher un nombre importants de crimes et de délits, c'est-à-dire de vols, viols, meurtres, et donc de sauver des vies.

Face à cette priorité, aucune considération budgétaire ne peut décemment être invoquée.

Et pourtant, ce sont des impératifs de cet ordre qui ont conduit à ce que les autorités administratives pénitentiaires et le ministre de la Justice fassent fi de tout discernement en libérant des détenus, qui récidivent parfois aussitôt.

Les victimes de ces nouveaux crimes et délits peuvent être démunies et amères lorsqu'elles découvrent qu'elles sont sans recours contre les personnes ayant pris ces décisions, et leur action civile contre le délinquant est évidemment souvent vouée à l'échec. Le recours au fonds spécial pour les victimes d'actes intentionnels de violence ne remplit pas non plus l'objectif de la présente proposition, qui vise à *responsabiliser les personnes ayant décidé ces libérations abusives*.

⁽¹⁾ Verslag Arts, Stuk Senaat n° 658/2 (1988-1989), blz. 28-29 en 69-70.

⁽¹⁾ Rapport Arts, Doc. Sénat, n° 658/2, 1988-1989, pp. 28-29 et 69-70.

Opzet van het voorstel

Dit voorstel beoogt de personen die in een van de hierboven omschreven hoedanigheden een persoonlijke rol spelen, met name de minister van Justitie (voor de voorlopige en de voorwaardelijke invrijheidstellingen), de gevangenisdirecteurs (voor de adviezen betreffende de voorwaardelijke invrijheidstellingen), de onderzoeksrechters en de voorzitters van de raadkamer van de correctionele rechtbank (voor de voorlopige hechtenis), in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en op hun eigen vermogen burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen door hen te verplichten om in te staan voor de civielrechtelijke gevolgen van de nieuwe misdrijven, begaan door degenen die zij ten onrechte in vrijheid hebben gesteld.

Contenu de la proposition

Le présent texte vise à rendre civilement responsable au sens de l'article 1382 du Code civil et sur leur patrimoine propre, les personnes intervenant à titre individuel dans l'un des mécanismes susdécrits, c'est-à-dire : le ministre de la Justice (pour les libérations conditionnelles et provisoires), les directeurs de prison (pour les avis de libération conditionnelle) et les juges d'instruction en les obligeant à supporter les conséquences civiles des nouvelles infractions commises par les personnes qu'ils ont libérées abusivement.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

De minister van Justitie is op zijn eigen vermogen en, in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, persoonlijk aansprakelijk voor de gevolgen van de misdaad die of het wanbedrijf dat, buiten de strafinrichting, tijdens de straftijd gepleegd wordt door een persoon ten aanzien van wie, op grond van de wet van 31 mei 1888 tot invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het strafstelsel of van welke andere bepaling ook, door de minister van Justitie of onder diens gezag een maatregel tot voortijdige invrijheidstelling is genomen.

De burgerrechtelijke aansprakelijkheid wordt hoofdelijk uitgebreid tot de directeur van de strafinrichting en de magistraat van het openbaar ministerie die een met het besluit tot invrijheidstelling eensluidend advies hebben uitgebracht.

Art. 3

De onderzoeksrechter die een uitdrukkelijke vordering van het openbaar ministerie om, met toepassing van artikel 17 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, een bevel tot aanhouding tegen een verdachte te verlenen heeft afgewezen, die krachtens artikel 25 van dezelfde wet het bevel tot aanhouding opgeheven heeft, dan wel in de bij artikel 28, § 1, tweede lid, van dezelfde wet bepaalde gevallen geweigerd heeft een bevel tot aanhouding te verlenen of die vóór het verstrijken van het lopende bevel tot aanhouding nagelaten heeft bij de raadkamer verslag uit te brengen, is op zijn eigen vermogen en, in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, persoonlijk aansprakelijk voor de gevolgen van de misdaad die of het wanbedrijf dat door de verdachte tijdens het gerechtelijk onderzoek gepleegd wordt, mits het gaat om feiten van dezelfde aard als die waarop het onderzoek betrekking heeft.

4 september 1996.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Le ministre de la Justice est personnellement responsable, sur son patrimoine propre, au sens de l'article 1382 du Code civil, des conséquences d'un crime ou d'un délit commis hors de l'établissement pénitentiaire pendant la durée de sa peine par une personne condamnée ayant fait l'objet d'une mesure de libération anticipée prise par le ministre de la Justice ou sous son autorité, que ce soit sur base de la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle dans le système pénal ou de toute autre disposition.

Cette responsabilité civile est étendue solidairement au directeur de l'établissement pénitentiaire et au magistrat du ministère public ayant émis un avis conforme à la décision de libération.

Art. 3

Le juge d'instruction qui aura rejeté des réquisitions expresses du ministère public de décerner mandat d'arrêt contre un inculpé en application de l'article 17 de la loi du 20 juillet 1990, relative à la détention préventive, qui aura donné mainlevée de son mandat d'arrêt en vertu de l'article 25 de ladite loi, qui aura refusé de décerner mandat d'arrêt dans les cas prévus à l'article 28, § 1^{er}, alinéa 2 de cette loi, ou qui aura omis de faire rapport à la chambre du conseil avant l'expiration du titre de détention en cours, est personnellement responsable, sur son patrimoine propre, au sens de l'article 1382 du Code civil, des conséquences d'un crime ou d'un délit commis pendant la durée de l'instruction par l'inculpé, pour autant qu'il s'agisse de faits de même nature que ceux qui sont l'objet de l'instruction.

4 septembre 1996.

R. HOTERMANS