

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

31 mei 2002

WETSONTWERP

**inzake de verscherping van de controle
van veroordeelde gedetineerden die
de gevangenis verlaten, inzake de
verbetering van de positie van het
slachtoffer wanneer de dader de gevangenis
verlaat en inzake de optimalisering
van de penitentiaire capaciteit**

**ADVIES VAN DE HOGE RAAD
VOOR DE JUSTITIE**

Voorgaand document :

Doc 50 **1521/ (2001/2002)** :
001 : Wetsontwerp.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

31 mai 2002

PROJET DE LOI

**relatif au renforcement du contrôle
des détenus condamnés qui quittent la
prison, à l'amélioration du statut
de la victime quand l'auteur quitte la
prison et à l'optimisation de
la capacité carcérale**

**AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA JUSTICE**

Document précédent :

Doc 50 **1521/ (2001/2002)** :
001 : Projet de loi.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
CDH	:	Centre démocrate Humaniste
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers Bestellingen : Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : publicaties@deKamer.be		Publications officielles éditées par la Chambre des représentants Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : publications@laChambre.be	
--	--	---	--

Advies over het wetsontwerp inzake de verscherping van de controle van veroordeelde gedetineerden die de gevangenis verlaten, inzake de verbetering van de positie van het slachtoffer wanneer de dader de gevangenis verlaat en inzake de optimalisering van de penitentiaire capaciteit.

I.— PREAMBULE

1. De Hoge Raad voor de Justitie heeft beslist een ambts-halve advies te verlenen met betrekking tot dit wetsontwerp gelet op de weerslag ervan op de werking van de rechterlijke orde.

Deze weerslag is te vinden in volgende elementen:

1. De niet-uitvoering van de korte gevangenisstraf ondermijnt het vertrouwen in de justitie. Dit wetsontwerp tracht dit probleem op te lossen door aan de uitvoerende macht de bevoegdheid te geven de uitvoeringsmodaliteiten ervan onder bepaalde voorwaarden te wijzigen.

2. Het wetsontwerp wil de omvang van de gevangenisbevolking beheersen door het invoeren van penitentiaire quota.

3. De controle van de vervroegd vrijgelaten gedetineerden en informatie aan de slachtoffers brengt nieuwe opdrachten voor het Openbaar Ministerie.

Vanuit een visie op straffen en vanuit de noodzaak van een verantwoord penitentiair beleid, wenst de H.R.J. daarnaast ook met betrekking tot enkele fundamentele opties van het ontwerp stelling te nemen.

2. Bij het opmaken van dit advies heeft de H.R.J. kennis genomen van de onderscheiden standpunten van een aantal actoren op het terrein.

3. De Hoge Raad betreurt dat dit wetsontwerp niet benut werd om de wetten van 5 en 18 maart 1998 inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling waar nodig bij te sturen en de coherentie ervan met dit ontwerp te verzekeren.

II.— INLEIDING

1. De H.R.J. benadert het wetsontwerp als een samenhangend geheel, waarvan de drie hoofdstukken onlosmakelijk verbonden zijn en uitdrukking geven aan een duidelijke beleidskeuze van de minister van justitie.

2. Het ontwerp wil een oplossing bieden voor diverse problemen die vandaag een goede strafuitvoering in de weg staan.

Het eerste hoofdstuk van het ontwerp maakt een controle mogelijk van alle gedetineerden die de gevangenis verlaten vooraleer het strafeinde werd bereikt (in het kader van een voorlopige invrijheidstelling, een verlof, enzovoort).

Avis sur le projet de loi relatif au renforcement du contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison, à l'amélioration du statut de la victime quand l'auteur quitte la prison et à l'optimisation de la capacité carcérale.

I.— PREAMBULE

1. Conformément à sa mission, le Conseil supérieur de la Justice (ci-après dénommé le C.S.J.) a décidé de donner un avis d'office sur ce projet de loi en raison de son incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Cette incidence se retrouve dans les éléments suivants :

1. La non-exécution des courtes peines d'emprisonnement entame la confiance dans la justice. Ce projet de loi tente de résoudre ce problème en donnant au pouvoir exécutif la compétence d'en modifier les modalités d'exécution sous certaines conditions.

2. Le projet de loi entend gérer la population carcérale en introduisant des quotas pénitentiaires.

3. En matière de contrôle des détenus libérés anticipativement et d'information des victimes, les nouvelles missions attribuées au ministère public ont une incidence sur la charge de travail de l'ordre judiciaire.

Par ailleurs, dès lors qu'il s'agit d'avoir une vision sur les peines et la nécessité de définir une réelle politique pénitentiaire, le C.S.J. souhaite également se positionner par rapport à certaines options fondamentales du projet.

2. Lors de la rédaction du présent avis, le C.S.J. a pris connaissance de différents points de vue d'acteurs de terrain.

3. A titre liminaire, le C.S.J. déplore que ce projet de loi n'ait pas donné lieu à des modifications des lois des 5 et 18 mars 1998 relatives à la libération conditionnelle afin d'en corriger l'une ou l'autre imperfection et d'assurer leur cohérence avec le présent projet.

II. — INTRODUCTION

1. Le C.S.J. aborde le projet de loi comme un tout cohérent dont les trois chapitres sont indissociablement liés et expriment le choix politique clair du ministre de la Justice.

2. Le présent projet vise à résoudre divers problèmes qui entravent actuellement l'exécution des peines.

Le premier chapitre du projet prévoit un contrôle de tous les détenus qui quittent la prison avant le terme de leur peine (dans le cadre d'une libération provisoire, d'un congé, etc.).

Een wettelijk kader voor controle op de vervroegde invrijheidstelling bestaat momenteel immers enkel voor voorwaardelijk invrijheidgestelden¹. Personen die op basis van andere reglementaire bepalingen vervroegd of tijdelijk vrijgaan, ontsnappen in principe aan elk systematisch toezicht².

Een tweede hoofdstuk verleent aan slachtoffers van welbepaalde misdrijven een recht om geïnformeerd te worden omtrent het detentietraject van hun daders, en om hun bekommernissen bij vrijlating van de dader mee te delen. Wettelijk is dit momenteel enkel voorzien wanneer hun dader voor de commissie voor voorwaardelijke invrijheidstelling verschijnt.

In het derde en laatste hoofdstuk wordt een oplossing geboden aan de straffeloosheid bij het niet-uitvoeren van de korte gevangenisstraf en aan het decennialang aansleepende probleem van de overbevolking in de gevangenissen.

Het ontwerp stelt voor penitentiaire quota in te voeren: de regering bepaalt het aantal beschikbare celplaatsen en geen opsluiting mag worden toegestaan boven dit aantal.

3. Bij de bespreking van het wetsontwerp wordt een omgekeerde volgorde van de hoofdstukken gevolgd, teneinde de logica van het globale concept te eerbiedigen.

III.— BESPREKING VAN DE KRACHTLIJNEN VAN HET VOORONTWERP

1. Optimalisering van de penitentiaire capaciteit

1.1. De H.R.J. ondersteunt de inspanningen van de minister om de overbevolking van de gevangenissen aan te pakken, de penitentiaire inflatie effectief te bestrijden en een einde te maken aan het niet-uitvoeren van de talloze veroordelingen tot korte gevangenisstraffen³. De middelen die het wetsontwerp voorziet om deze doelstellingen te realiseren – met name alternatieve maatregelen en straffen stimuleren en de vrijlating van veroor-

¹ Personen in vrijheid gesteld op basis van de wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidsstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, B.S. 2 april 1998.

² Momenteel worden politionele en gerechtelijke overheden formeel op de hoogte gebracht van de voorlopige invrijheidstellingen. Zij kunnen een zekere controle uitoefenen in het kader van hun algemene opdracht tot 'het bewaren van de openbare orde en veiligheid'. De controle van de voorwaarden verbonden aan een voorlopige invrijheidstelling behoort evenwel tot nu toe niet tot hun opdracht.

³ We verwijzen ondermeer naar de wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en politiezaken, *Belgisch Staatsblad* 7 mei 2002. Normaliter zullen in de toekomst minder vrijheidsberovende straffen worden uitgesproken.

En effet, le cadre légal actuel ne prévoit un tel contrôle que pour les détenus libérés anticipativement dans le cadre d'une libération conditionnelle¹⁺²,

Un deuxième chapitre octroie aux victimes de délits bien définis le droit d'être informées du parcours carcéral de l'auteur des faits dont elles sont victimes et de communiquer leurs préoccupations en cas de libération éventuelle de l'auteur. La loi ne prévoit actuellement cette information que pour les victimes de certaines infractions, lorsque l'auteur comparaît devant la commission de libération conditionnelle.

Le troisième et dernier chapitre offre une solution à l'impunité résultant de la non-exécution des courtes peines d'emprisonnement par la modulation de l'exécution de la peine, et tend à remédier au problème de la surpopulation carcérale, qui se pose depuis des décennies, par l'introduction d'un quota pénitentiaire.

Le projet propose que le gouvernement fixe le nombre de places disponibles en détention et qu'aucune incarcération ne puisse être exécutée au-delà de ce nombre.

3. Lors de la discussion du projet de loi, l'ordre des chapitres a été inversé afin de suivre la logique du concept général.

III.— DISCUSSION DES LIGNES DE FORCE DE L'AVANT-PROJET

1. Optimalisation de la capacité carcérale

1.1. Le C.S.J. soutient les efforts du ministre en vue de régler le problème de la surpopulation carcérale, de lutter efficacement contre l'inflation pénitentiaire et de mettre fin à la non-exécution des nombreuses condamnations à des courtes peines d'emprisonnement³. Les moyens que prévoit le projet de loi pour concrétiser ces objectifs – à savoir stimuler les mesures et peines alternatives et accélérer la libération de détenus con-

¹ Actuellement, les autorités judiciaires et de police sont informées des diverses sorties des détenus. Elles peuvent ainsi exercer un certain contrôle sur ces personnes, dans le cadre de leur mission générale de maintien de l'ordre et de la sécurité, mais la loi n'organise pas le contrôle du respect des conditions imposées.

² libérées sur la base de la loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle et modifiant la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par la loi du 1^{er} juillet 1964, *M.B.* du 2 avril 1998.

³ Nous faisons notamment allusion à la loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police (*M.B.* 7 mai 2002). À l'avenir, les peines privatives de liberté devraient normalement être moins nombreuses. Nous faisons ici allusion à la proposition de loi de principes du 17 juillet 2001 « concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », Chambre belge des Représentants, DOC 50 1365/001, qui donnera une base légale à l'exécution de la peine et qui est à présent débattue à la Commission Justice de la Chambre.

deelde gedetineerden onder bepaalde voorwaarden versnellen – sluiten aan bij de *fundamentele vraag naar de zin van de (vrijheidsberovende) straf* en bij het decennia - oude *pleidooi voor «anders» straffen*.

Het volstaat evenwel niet om alternatieve straffen aan te moedigen. Want vanuit wetenschappelijke hoek⁴ wordt er reeds decennia lang op gewezen dat de vrijheidsberoving nadelige effecten heeft voor de gedetineerde en zijn familie, en – misschien paradoxaal - ook voor de slachtoffers en de samenleving. Toch leert de praktijk dat (nieuwe) alternatieven nog weinig worden toegepast. Bovendien hebben alternatieve maatregelen en straffen niet zelden een netwiding - effect, waarbij de controle ten aanzien van tal van gedragingen wordt uitgebreid en het effect op de omvang van de gevangenispopulatie quasi nihil is.

Alternatieve straffen moeten niet enkel daadwerkelijk en op gerichte wijze worden toegepast, maar ook op een adequate en consequente manier worden uitgevoerd en opgevolgd, teneinde de doelmatigheid ervan zoveel als mogelijk te waarborgen, de perceptie ervan als «softe aanpak» bij de magistratuur om te buigen, en het maatschappelijk draagvlak te verbreden.

1.2. Een tweede uitgangspunt van het wetsontwerp is het debat over de betekenisverlening aan de strafuitvoering in de gevangenis. Want men kan er niet omheen dat een *zinvolle invulling van de detentie in overbevolkte gevangenissen onmogelijk* is. De beheersing van de penitentiare inflatie is een noodzakelijke (hoewel geen voldoende) voorwaarde voor een constructieve en toekomstgerichte invulling van de detentietijd in het teken van herstel en reïntegratie⁵.

1.3. De visie dat de straftoemeting en de strafuitvoering twee te onderscheiden fasen zijn in de strafprocessus, waarbij de uitvoeringsmodaliteiten gaandeweg moeten aangepast worden aan de evolutie van de veroordeelde in een perspectief van reïntegratie, is algemeen verspreid in Europa⁶. *De modulering van de straf in het kader van de uitvoering moet ervoor zorgen dat de straf geen uitsluiting veroorzaakt*, en kansen biedt op herstel en weder aansluiting bij de samenleving.

De modulering van de straf evenals de beheersing van de overbevolking bij middel van penitentiare quota effenen aldus de weg naar de realisatie van een billijk detentierecht. Hierbij wordt rekening gehouden met een rechtspositionele benadering van de delinquent, en de mogelijkheid voor de penitentiare rechtbanken de strafuitvoering te individualiseren.

⁴ Zie ondermeer de zopas verschenen reader «Strafrechtelijk Beleid in beweging», en de daar aangehaalde (internationale) onderzoeksliteratuur – Snacken, S., (red.) – VUBPRESS, 2002, voornamelijk p. 132 en 133.

⁵ We verwijzen hier naar het voorstel van basiswet van 17 juli 2001 «Gevangeniswezen en Rechtspositie van gedetineerden», Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 50 1365/001, dat een wettelijke basis zal geven aan de strafuitvoering en momenteel ter bespreking voorligt in de Kamercommissie voor Justitie.

⁶ Raad van Europa, De overbevolking van de gevangenissen en de penitentiare inflatie, aanbeveling nr. R(99)22, aangenomen door de ministerraad op 30 september 1999.

damnés sous certaines conditions – répondent à la question fondamentale du sens de la peine (privative de liberté) et à une demande insistante de punir « autrement ».

Mais il ne suffit pas d'encourager les peines alternatives. Bien que les scientifiques⁴ aient mis l'accent, depuis des décennies, sur les effets négatifs de la privation de liberté, l'expérience montre que les alternatives (nouvelles) ne sont pas encore suffisamment appliquées. En outre, les mesures et peines alternatives induisent souvent une extension du contrôle à l'égard de multiples comportements (net widening) avec un effet quasi nul sur l'inflation carcérale.

Les peines alternatives nécessitent non seulement une application effective et ciblée mais en outre une exécution et un suivi adéquats afin de garantir la plus grande efficacité, d'infléchir l'idée que les magistrats se font de cette approche « douce » et d'en étendre le soutien social.

1.2. Le présent projet de loi est également né du débat sur la signification de l'exécution des peines en milieu carcéral. En effet, il est impossible de donner un sens à la détention dans des prisons surpeuplées. La maîtrise de l'inflation pénitentiaire devrait permettre d'axer la détention sur la réparation et la réinsertion⁵.

1.3. L'idée selon laquelle la fixation et l'exécution de la peine constituent deux phases distinctes du processus pénal, et que les modalités d'exécution doivent être adaptées à l'évolution du condamné, dans une perspective de réinsertion, est généralement répandue en Europe⁶. Cette modulation de la peine prononcée dans le cadre de son exécution permet d'éviter que la peine soit source d'exclusion et de veiller à ce qu'elle offre des possibilités de réparation et d'insertion dans la société.

Tant la modulation de la peine que le contrôle de la surpopulation par la fixation de quotas pénitentiaires permettent d'accéder à un droit carcéral équitable. Ce droit tient compte du statut juridique du délinquant d'une part et, de la possibilité pour les tribunaux pénitentiaires d'individualiser l'exécution de la peine d'autre part.

⁴ Cf. notamment le reader récemment publié «Strafrechtelijk beleid in beweging», et les documents de recherches (internationales) y afférents – Snacken, S. (ed.) – VUBPRESS, 2002. Cf. aussi Beyens K., Snacken S., et Eliaerts C. (1993), Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen : omvang en mogelijke oplossingen. Antwerpen/Arnhem, Kluwer/ Gouda Quint. pp. 132 et 133.

⁵ Nous renvoyons ici à la proposition de loi de principes du 17 juillet 200 « concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », Chambre des représentants de Belgique, DOC 50 1365/001, qui fournira une base légale pour l'exécution des peines. Cette proposition est actuellement discuté par la Commission de la Justice de la Chambre.

⁶ Conseil de l'Europe, La surpopulation des prisons et l'inflation pénitentiaire, recommandation n° R(99)22, adoptée par le conseil des ministres le 30 septembre 1999.

1.4. *Tussen penitentiaire capaciteit (middel) en strafbeleid (doel) bestaat er onmiskenbaar een wisselwerking.* Een plaatsaanbod dat beperkter is dan de vraag, resulteert in «capaciteitstekort» of «overbevolking». Het gebruik van de ene of de andere term is niet neutraal: «plaatstekort» verwijst naar de noodzaak tot capaciteitsuitbreiding of het bijbouwen van gevangenissen; «overbevolking» verwijst naar de vaststelling dat steeds meer mensen voor steeds langere tijd naar de gevangenis worden gestuurd.

Een kritische doorlichting van de *totale* instroom in het gevangeniswezen ontbreekt vooralsnog. Maar criminologisch onderzoek⁷ toont aan dat belangrijke deelpopulaties van de gevangenisbevolking (o.m. bepaalde geïnterneerden en druggebruikers) er in feite niet thuis horen en meer gebaat zouden zijn met een probleembetrokken alternatieve wijze van afhandeling.

In dit licht is het gebruik van de term «overbevolking» gewettigd.

Overigens werd de penitentiaire capaciteit in België de laatste 10-15 jaar aanzienlijk uitgebreid⁸ en groeit deze ook vandaag nog aan. Met inbegrip van de geplande nieuwbouw⁹ zal de totale gevangenis capaciteit in België over afzienbare tijd 8.500 plaatsen tellen, cijfer waarmee ons land zich in de middenmoot van de Europese landen bevindt¹⁰.

Bij gelijkblijvende regelgeving en mits verdere uitbreiding van de toepassing van het elektronisch toezicht¹¹, volstaat deze capaciteit om aan de huidige noden te voldoen¹².

Gelet op onze internationaal verdedigbare positie en in het licht van voormelde wetenschappelijke inzichten, lijkt een optie voor nóg verdere uitbreiding van de gevangenis capaciteit op dit ogenblik niet de juiste strategie¹³.

⁷ Terug te vinden in de geciteerde reader o.c. voetnoot 4, Nys, A., Peeters, T., Pieters, F., Van Acker, J., «Tralies in de weg», Universitaire Pers Leuven, 1994 en Beyens, K., Snacken, S., en Eliaerts, C., «Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang en mogelijke oplossingen. Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 1993.

⁸ Van 4.931 celplaatsen op 1 januari 1989 naar 7.686 plaatsen op 15 juni 1999. Vraag nr. 45 van de heer Erdman, Vragen en Antwoorden, Senaat 30 mei 1989: 676. Vraag nr. 653 van de heer Bougeois, Belgische Kamer, Vragen en Antwoorden (1997-1998): 16 468-16 469. Vraag nr. 182 van de heer Eetvelt, Belgische Kamer, Vragen en Antwoorden (1999-2000): 3 920-3 924.

⁹ 430 plaatsen in Iltre, operationeel vanaf begin juni 2002, en 450 plaatsen in Hasselt, operationeel wellicht medio 2004.

¹⁰ Zie de World population list (third edition), Home office, nr. 1, 2002.

¹¹ Van ongeveer 200 personen vandaag naar 4 à 500 personen onder elektronisch toezicht – beleidsoptie van de vorige en huidige Minister van Justitie.

¹² De dagpopulatie van de gevangenissen bedraagt per 1 mei 2002 ongeveer 8.900 eenheden, wat het hoogste cijfer is in de naoorlogse periode.

¹³ Uit internationaal onderzoek blijkt immers dat een stijgende gevangenis populatie geen «onveranderlijk» gegeven is dat louter en alleen te verklaren zou zijn vanuit een toenemende of veranderende criminaliteit. De detentieratio (gevangenis populatie per 100.000 inwoners) is een resultante van complexe interacties tussen maatschappelijke, politieke en interne strafrechtelijke factoren. Eerder dan een weerspiegeling van loutere criminaliteitsontwikkelingen, houdt de omvang van de gevangenisbevolking rechtstreeks verband met o.m. de beschikbare gevangenis capaciteit evenals de politionele en justitiële opsporings- en vervolgings capaciteit. Zie o.m. Snacken S., (ed.), o.c. 134-135.

1.4. Il existe un lien indéniable entre la capacité carcérale (le moyen) et la politique répressive (la fin). Une offre de places inférieure à la demande entraîne un « déficit de la capacité » ou une « surpopulation ». L'un ou l'autre de ces termes peut avoir un sens différent : le « manque de places » renvoie à la nécessité d'élargir la capacité ou de construire de nouvelles prisons ; la « surpopulation » renvoie au constat du nombre toujours croissant de personnes condamnées à des peines privatives de liberté toujours plus longues.

Une analyse globale et critique des flux d'entrées en milieu carcéral fait défaut. Toutefois, diverses enquêtes criminologiques⁷ démontrent que de nombreuses personnes ne devraient en fait pas faire partie de la population carcérale et auraient avantage à bénéficier d'une mesure alternative axée sur le traitement du problème sous-jacent au comportement délinquant.

Ce constat justifie l'usage du terme « surpopulation ».

Au demeurant, la capacité carcérale de la Belgique s'est considérablement élargie ces 10 à 15 dernières années⁸ et ne cesse encore de croître. Les nouvelles constructions prévues incluses⁹, la Belgique disposera d'ici peu d'une capacité carcérale totale de 8.500 places, chiffre qui place notre pays dans la moyenne des pays d'Europe¹⁰.

Si l'on maintient la réglementation actuelle et que l'on étend l'application de la surveillance électronique¹¹, cette capacité sera alors en mesure de répondre à la demande¹².

En l'état actuel, une nouvelle augmentation de la capacité carcérale ne serait pas une bonne stratégie en raison de la position que nous défendons sur le plan international et des développements scientifiques exposés ci-avant¹³.

⁷ Cf. la note de bas de page 4, Nys, A., Peeters T., Pieters, F., Van Acker, J., «Tralies in de weg», Universitaire Pers Leuven, 1994 et Beyens, K., Snacken, S. et Eliaerts, C., «Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang en mogelijke oplossingen. Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 1993.

⁸ Le nombre de places en cellule est passé de 4.931 places au 1^{er} janvier 1989 à 7.686 places au 15 juin 1999. Question n° 45 de monsieur Erdman, Questions et Réponses, Sénat 30 mai 1989: 676. Question n° 653 de monsieur Bourgeois, Chambre belge, Questions et Réponses (1997-1998): 16 468-16 469. Questions n° 182 de monsieur Van Eetvelt, Chambre belge, Questions et Réponses (1999-2000): 3 920-3 924.

⁹ 430 places à Iltre, qui seront opérationnelles début juin 2002, et 450 places à Hasselt, sans doute opérationnelles pour le deuxième semestre de 2004.

¹⁰ Cf. la World population list (third edition), Home office, n° 1, 2002.

¹¹ Il faudrait passer de près de 200 personnes à ce jour à 400 à 500 personnes sous surveillance électronique – choix politique de l'ancien ministre de la Justice.

¹² La population journalière des prisons s'élevait, au 1^{er} mai 2002, à environ 8.900 unités, chiffre jamais atteint dans la période de l'après-guerre.

¹³ Une enquête internationale révèle que l'augmentation de la population carcérale n'est pas une donnée « figée » qui serait le résultat d'une criminalité croissante ou en évolution. En effet, le taux de détention (population carcérale par 100.000 habitants) dépend des interactions entre différents facteurs répressifs sociaux, politiques et internes. L'ampleur de la population carcérale ne reflète pas les évolutions criminelles mais dépend directement de la capacité carcérale disponible et de la capacité de poursuite et de recherche que présentent la justice et la police. Cf. notamment Snacken S., (ed.), p. 134-135.

1.5. *Het naleven van de capaciteitsquota vereist een transparant en beheersbaar systeem.*

Volstreekte betrouwbaarheid en communicatievaardigheid behoren tot de kerncompetenties van een plaatsingsambtenaar, wil die voor alle partijen een gezagsvol persoon zijn.

Transparantie impliceert dat de criteria voor plaatsing en overplaatsing aan de betrokkenen worden meegedeeld.

In deze context meent de H.R.J. dat «het belang van het onderzoek» voor de aanwijzing van de gevangenis waar het bevel tot aanhouding wordt uitgevoerd, gedurende de eerste maand een prioritair criterium moet zijn¹⁴. De afweging ervan tegenover de andere in het voorontwerp vermelde criteria moet dan ook in overleg met de onderzoeksrechter gebeuren.

1.6. Een grondige lezing van het ontwerp onthult dat de enige gevangenisstraf die desgevallend niet onmiddellijk zal worden uitgevoerd omdat de maximale bezettingscapaciteit is bereikt, deze is voor de uitvoering waarvan de veroordeelde zich vrijwillig aanbiedt (artikel 17 voorontwerp). De impact van het voorgestelde systeem op de instroom in de gevangenissen zal bijgevolg beperkt blijven gelet op het eerder gering aandeel opsluitingen tengevolge van zelfaanbod. Men mag hierbij niet uit het oog verliezen dat de penitentiare inflatie vooral het gevolg is van de toename in aantal en duur van de voorhechtenissen evenals van de langere duur van de gevangenisstraffen (zowel op vlak van straftoemeting als uitvoering).

1.7. Binnen het quota – systeem dient erover gewaakt te worden dat een voldoende performante psychiatrische infrastructuur wordt uitgebouwd en dat de nodige afspraken met de gemeenschappen worden gemaakt om te kunnen instaan voor een humane en therapeutisch verantwoorde opvang van geïnterneerden¹⁵.

In het licht van wat vooraf gaat:

1) sluit de Hoge Raad voor de Justitie zich aan bij het voorstel tot invoering van penitentiare quota mede omdat dit een noodzakelijke voorwaarde is voor de implementatie van de toekomstige penitentiare basiswet;

2) meent de Raad dat «het belang van het onderzoek» in de hiërarchie van criteria voor de plaatsingsambtenaar, tijdens de eerste maand van de voorlopige hechtenis prioritair moet zijn;

3) pleit de Raad voor investeringen niet in bijkomende gevangenisinfrastructuur, maar in de uitbouw en geloofwaardige invulling van alternatieven voor de vrijheidsberovende straf;

¹⁴ Het voorontwerp noemt «de belangen van het onderzoek» als één van de (vele) criteria die de plaatsingsambtenaar in zijn beslissingen leiden en stelt verder dat deze «in de mate van het mogelijk» rekening houdt met de aanwijzingen van de onderzoeksrechter (art. 15§1 en § 2, 2° lid).

¹⁵ Daarbij mag ook artikel 1 lid 4 van de wet van 1 juli 1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten niet uit het oog verloren worden. Artikel 1 voorziet dat de onderzoeksrechter kan bevelen de inobservatiestelling uit te voeren in de psychiatrische afdeling van de gevangenis.

1.5. *Le respect du quota nécessite un système transparent et maîtrisable.*

La fiabilité absolue et l'aptitude à la communication comptent parmi les compétences clés du fonctionnaire chargé du placement s'il veut jouir de l'autorité nécessaire à l'égard de toutes les parties.

La transparence implique la communication aux intéressés des critères de placement et de transfèrement.

Dans cette optique, le C.S.J. estime que «l'intérêt de l'enquête» doit être le critère prioritaire pour la désignation de la prison dans laquelle le mandat d'arrêt doit être exécuté, et ce au moins pendant le premier mois¹⁴. La pondération de ce critère aux critères figurant dans l'avant-projet doit dès lors se faire en concertation avec le juge d'instruction.

1.6. Une lecture approfondie du projet révèle que la seule hypothèse où la peine d'emprisonnement non immédiatement exécutée en raison de la saturation de la capacité carcérale est celle où le condamné se présente volontairement afin que sa peine soit exécutée (art. 17 de l'avant-projet). L'impact du système proposé sur l'afflux dans les prisons risque d'être fort limité vu la proportion plutôt réduite de telles incarcérations. Il ne faut en outre pas oublier que l'inflation pénitentiaire résulte essentiellement de l'augmentation du nombre et de la durée des détentions préventives ainsi que de la durée prolongée des peines d'emprisonnement (tant sur le plan de la hauteur de la peine prononcée que sur celui de la durée de son exécution).

1.7. Afin de réserver un accueil humain et thérapeutique aux internés, le système de quota doit prévoir une infrastructure psychiatrique suffisamment performante et fixer les accords nécessaires avec les communautés¹⁵.

A la lumière de ce qui précède:

1) le Conseil supérieur de la Justice se rallie à la proposition tendant à instaurer le quota pénitentiaire en ce que la gestion de la surpopulation pénitentiaire constitue une condition essentielle à la mise en oeuvre de la future loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus;

2) le Conseil supérieur estime que «l'intérêt de l'enquête» doit primer sur les autres critères applicables au fonctionnaire chargé du placement au cours du premier mois de détention préventive;

3) le Conseil supérieur plaide en faveur d'investissements qui ne seraient pas destinés à des infrastructures pénitentiaires supplémentaires mais à l'élaboration et à l'application crédible d'alternatives à la peine privative de liberté;

¹⁴ L'avant-projet cite «les intérêts de l'enquête» parmi les nombreux critères qui guident le fonctionnaire chargé du placement dans sa prise de décision et affirme ensuite qu'il est tenu compte «dans la mesure du possible» des désignations par le juge d'instruction (art. 15, § 1 et § 2, 2° al.).

¹⁵ A cet égard, il ne faut pas négliger l'article 1er, alinéa 4 de la loi du 1^{er} juillet 1964 sur la défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude: «Le juge d'instruction qui a décerné un mandat d'arrêt peut exceptionnellement, par ordonnance motivée, prescrire que ce mandat sera exécuté dans l'annexe psychiatrique d'un centre pénitentiaire».

4) meent de Raad tenslotte dat de strijd tegen de penitentiare inflatie slechts succesvol kan zijn wanneer, naast de invoering van quota, de veroordeling tot een correctionele gevangenisstraf facultatief wordt¹⁶, de voorwaarden voor toepassing van alternatieve straffen en maatregelen worden versoepeld en gepaste maatregelen worden genomen om buitengerechtelijke conflictregelingen en herstelgerichte probleemoplossingen te stimuleren.

2. Controle van veroordeelde gedetineerden die de straf-inrichting vóór strafeinde verlaten

2.1. De H.R.J. is van mening dat de geloofwaardigheid van het strafbeleid onder meer berust op een consequente uitvoering van door de rechterlijke macht uitgesproken maatregelen en straffen. Een invrijheidsstelling vóór het einde van de opgelegde gevangenisstraf wettigt dan ook een controle op de naleving van eventueel eraan verbonden voorwaarden.

In het wetsontwerp (art. 2, § 2) is er sprake van de voorwaarde «geen nieuwe strafbare feiten te plegen» – wat voor de H.R.J. voor de hand ligt en bijgevolg niet als «voorwaarde» dient te worden opgelegd. Daarnaast is er sprake van «eventueel opgelegde bijzondere voorwaarden». Wanneer, door wie en welke bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd, wordt nergens precies bepaald. Evenmin is het duidelijk of dezelfde bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd ongeacht de finaliteit van de maatregel. Zo kunnen de voorlopige invrijheidsstelling, de onderbreking van de straf en het elektronisch toezicht enerzijds een individualisering en modulering van de strafuitvoering beogen, en anderzijds gebruikt worden als middelen om de overbevolking tegen te gaan. Men kan de vraag stellen of de finaliteit van de maatregel de invulling van de controleopdracht niet mede bepaalt en de controlerende overheid er bijgevolg in kennis van moet gesteld worden.

2.2. Het wetsontwerp maakt niet duidelijk wat de controleopdracht van de politiele en de gerechtelijke overheden juist inhoudt¹⁷. Heeft deze controle betrekking op de algemene voorwaarde geen strafbare feiten te plegen, wat in feite een overbodige voorwaarde is, of heeft zij ook betrekking op de andere «bijzondere» voorwaarden? Hoe valt deze controleopdracht af te bakenen ten aanzien van de «controletaak» van de «ambtenaren van het Ministerie van Justitie», waarvan sprake in artikel 3, § 3 van het wetsontwerp? Het lijkt de H.R.J. overigens coherenter voor deze laatste de intussen vertrouwde benaming «justitieassistenten» te gebruiken en hun opdracht als «begeleidend toezicht» te omschrijven eerder dan als controle: beide zijn zowel qua werkmethoden als finaliteit van elkaar te onderscheiden.

2.3. De 'voorlopige' invrijheidsstelling, in tegenstelling tot de 'voorwaardelijke' invrijheidsstelling¹⁸, betreft enkel een «opschorting» van de straf: het einde van de straf wordt be-

4) le Conseil supérieur estime que la lutte contre l'inflation pénitentiaire ne pourra aboutir que si, outre l'instauration des quotas, la condamnation à des peines correctionnelles d'emprisonnement devient facultative¹⁶, les conditions de l'application des peines et les mesures alternatives sont assouplies et que des mesures adaptées sont prises en vue de stimuler les règlements extrajudiciaires de conflits et ceux axés sur la réparation.

2. Le contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison prématurément.

2.1. Le C.S.J. estime qu'une politique répressive crédible requiert notamment l'exécution cohérente des mesures et peines prononcées par le pouvoir judiciaire. Toute mise en liberté avant le terme de la peine d'emprisonnement nécessite dès lors le respect des conditions qui y seraient éventuellement liées.

Le projet de loi (art. 2, § 2) avance la condition « de ne commettre aucun nouveau fait punissable » – ce qui semble évident aux yeux du C.S.J. et ne doit, selon lui, pas être imposé à titre de « condition », même s'il convient d'en faire mention dans les hypothèses de révocation de la mesure. Par ailleurs, il est question des « éventuelles conditions particulières imposées ». Le projet ne précise pas quelles conditions particulières peuvent être imposées, quand et par qui. Il ne précise pas davantage si les mêmes conditions particulières peuvent être imposées quelle que soit la finalité de la mesure. Ainsi, par exemple, la mise en liberté provisoire, l'interruption de la peine et la surveillance électronique peuvent, d'une part, viser une individualisation et une modulation de l'exécution de la peine et, d'autre part, servir de moyen pour lutter contre la surpopulation. La question se pose de savoir si la finalité de la mesure ne détermine pas en partie le contenu de la mission de contrôle et si l'autorité de contrôle ne doit pas dès lors en être informée.

2.2. Le projet de loi ne précise pas clairement le contenu de la mission de contrôle des autorités judiciaires et de police¹⁷. Ce contrôle porte-t-il sur la condition générale, certes superflue, de ne commettre aucun fait punissable ou porte-t-il également sur les autres conditions « particulières » ? Comment baliser cette mission de contrôle à l'égard de la « tâche de contrôle » des « fonctionnaires du ministère de la Justice » visée à l'article 3, § 3 du projet de loi ? Par ailleurs, le C.S.J. estime plus cohérent de qualifier ces derniers d'« assistants de justice » et leur mission de « suivi des conditions plutôt que de contrôle : il convient de les distinguer tant au niveau des méthodes de travail que de la finalité.

2.3. Contrairement à la mise en liberté « conditionnelle »¹⁸, la mise en liberté « provisoire » ne vise qu'une « suspension » de la peine : le terme de la peine est déterminé par le délai de pres-

¹⁶ Deze aanbeveling strekt ertoe de verplichte gevangenisstraf te vervangen door een facultatieve gevangenisstraf. Wetgevingstechnisch kan dit opgelost worden door één enkel wetsartikel, dat de afschaffing voorziet van alle verplichte correctionele gevangenisstraffen.

¹⁷ Zie voetnoot 2.

¹⁸ In geval van een voorwaardelijke invrijheidsstelling loopt de straf ten einde na gunstig verloop van de proeftermijn (2 à 10 jaar).

¹⁶ Cette recommandation vise à remplacer la peine d'emprisonnement obligatoire par une peine d'emprisonnement facultative. D'un point de vue purement juridique, il est possible d'insérer un article de loi qui prévoit l'abolition de l'obligation de prononcer des peines correctionnelles d'emprisonnement.

¹⁷ Voir note n°1.

¹⁸ Dans le cas d'une mise en liberté conditionnelle, la peine prend fin si le délai d'épreuve (2 à 10 ans) s'est bien déroulé.

paald door de verjaringstermijn, die de opgelegde duur van de gevangenisstraf in ruime mate overtreft. Dit brengt mee dat de periode van controle aanzienlijk kan worden verlengd. Het ontwerp rechtvaardigt niet waarom aan deze maatregel niet een bepaalde proeftermijn wordt verbonden naar analogie met de voorwaardelijk invrijheidstelling.

2.4. Bij het organiseren van een controle op vervroegd vrijgestelde gedetineerden mag men de finaliteit van de reïntegratie niet uit het oog verliezen. In werkelijkheid gaat het om een proces van vallen en opstaan, dat voorbereiding en realistische, op maat gesneden voorwaarden vereist evenals een geïndividualiseerde en tegelijk consequente opvolging, met waarborgen voor de fundamentele rechten van de betrokkenen.

2.5. Het leidt geen twijfel dat dit controleluik van het wetsontwerp een aanzienlijke impact heeft op de werking van de rechterlijke orde. Het aantal jaarlijks toegekende verloven en voorlopige invrijheidstellingen - om slechts de meest voorkomende modaliteiten te noemen - loopt in de duizenden¹⁹. Een controle én een begeleidend toezicht op deze strafuitvoeringsmodaliteiten zal bijgevolg een aanzienlijke uitbreiding van de werkingsmiddelen vereisen. Vanuit een kosten – baten oogpunt en gelet op het zeer lage mislukkingpercentage (2 à 3%) van het penitentiair verlof, is het aangewezen de actieve controle²⁰ op verlofgangers te beperken tot specifieke indicatiestellingen.

De Hoge Raad voor de Justitie pleit:

1) voor een duidelijke omschrijving van de controletaak van de politie en het openbaar ministerie, teneinde beide overheden toe te laten een beleidsvorming op dat vlak uit te stippelen;

2) voor een rechtspositionele regeling voor onder voorwaarden vrijgestelde gedetineerden, teneinde te waarborgen dat de belangen van controle en reïntegratie op evenwichtige wijze worden nagestreefd;

3) voor de ter beschikkingstelling van de nodige mensen en middelen, teneinde een adequate uitvoering en de geloofwaardigheid van het systeem te verzekeren.

3. Strafuitvoering en rechten van het slachtoffer

3.1. De Hoge Raad voor de Justitie treedt het initiatief van de minister bij om de rechtspositie van slachtoffers verder uit te bouwen en aan hun informatiebehoefte tegemoet te komen in het kader van de uitvoering van de door de dader opgelopen gevangenisstraf. Het ontwerp geeft hiermee een wettelijke basis aan bepaalde praktijken, die hier en daar reeds ingang vonden bij de diensten slachtofferonthaal van de parketten: de justitieassistenten trachten zodoende een coherente en conse-

¹⁹ Aantal systematisch penitentiair verloven (jaar 1999 – laatst beschikbare cijfer): 14.214

Aantal voorlopige invrijheidstellingen (jaar 1999 – laatst beschikbare cijfer): 6.897

Aantal voorwaardelijke invrijheidstellingen (jaar 1999 – laatst beschikbare cijfer): 4.233

²⁰ Hieronder verstaan we elke controle die meer is dan de louter seining van de persoon.

cription qui excède dans une large mesure la durée de la peine prononcée. Ce faisant, la période de contrôle (et donc la charge de travail qui s'y rapporte) peut être considérablement prolongée. Le projet ne justifie nullement pourquoi cette mesure n'est pas assortie d'un délai d'épreuve déterminé par analogie avec la mise en liberté conditionnelle.

2.4. A l'occasion du contrôle des détenus libérés anticipativement, on ne peut perdre de vue la finalité qui est leur réinsertion. En réalité, ce processus connaît des aléas et nécessite une préparation ainsi que des conditions réalistes et adaptées de même qu'un suivi individualisé garantissant le respect des droits fondamentaux des intéressés.

2.5. Il ne fait aucun doute que l'impact du volet contrôle de ce projet de loi sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire est considérable. Les congés pénitentiaires et les mises en liberté provisoire – pour ne nommer que les modalités les plus courantes – se comptent par milliers¹⁹. Le contrôle et le suivi de ces modalités d'exécution de la peine nécessiteront donc un élargissement considérable des moyens d'action. Du point de vue des coûts et bénéfices et vu le pourcentage très faible d'échecs (2 à 3%) du congé pénitentiaire, il est indiqué de limiter le contrôle actif²⁰ des détenus en congé pénitentiaire à certaines indications spécifiques.

Le Conseil supérieur de la Justice plaide :

1) pour une description claire de la tâche de contrôle de la police et du ministère public afin de permettre à ces deux autorités de définir une politique relative à cette matière;

2) pour un règlement du statut juridique des condamnés libérés sous conditions afin de garantir un respect équivalent des intérêts du contrôle et des intérêts de la réinsertion;

3) pour la mise à disposition des moyens humains et matériels nécessaires afin d'assurer une exécution adéquate du système et d'en garantir la crédibilité.

3. L'exécution de la peine et les droits de la victime.

3.1. Le Conseil supérieur de la Justice approuve l'initiative du ministre de définir plus avant le statut juridique des victimes et de sa volonté de satisfaire leur demande d'informations dans le cadre de l'exécution de la peine d'emprisonnement encourues par leur auteur. Le projet offre ici une base légale à certaines pratiques déjà d'application dans certains services d'accueil aux victimes des parquets : les assistants de justice tentent de la sorte d'appliquer une méthode cohérente et consé-

¹⁹ Nombre de congés pénitentiaires (année 1999): 14 214.
Nombre de mises en liberté provisoire (année 1999): 4 233.
Nombre de permissions de sortir (année 1999): 6 897.

²⁰ Nous entendons par là chaque contrôle qui va au-delà d'une simple signalisation de la personne.

quente werkwijze ten aanzien van slachtoffers van misdrijven vorm te geven²¹.

Erkenning en respect voor het slachtoffer vereisen dat aan het slachtoffer zelf een verantwoordelijke rol wordt toebedeeld. Deze responsabilisering zal een meer doelgerichte en gedifferentieerde aanpak mogelijk maken, in functie van de persoon en de situatie waarin het slachtoffer zich bevindt.

Naar analogie met het bepaalde in artikel 5 bis van de voorgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, zou kunnen gewerkt worden met «het geregistreerde slachtoffer»: het slachtoffer dat het initiatief neemt om zich te laten registreren, drukt hiermee de wens uit geïnformeerd te worden. Deze wens geldt van bij de opening van het strafdossier en kan in de verschillende fasen van de rechtsgang worden hernieuwd dan wel worden herroepen.

De H.R.J. meent dat, wil het systeem in de praktijk leefbaar en efficiënt zijn, het recht op informatie beperkt moet worden tot bepaalde slachtoffers. De Raad is dan ook van mening dat het criterium van categorisering van inbreuken behouden kan blijven maar dat de categorieën dienen te worden herbekeken²².

Het criterium van de duur van de effectieve gevangenisstraf lijkt evenwel arbitrair en ongeschikt.

De hier voorgestelde werkwijze vergt uiteraard een *structurele en systematische informatie* van alle (potentiële) slachtoffers over hun rechten en hoe deze daadwerkelijk uit te oefenen.

3.2. Voor zover dit gebeurt met oog voor een evenwichtige behartiging van de rechten van slachtoffer én dader, pleit de Raad ervoor de communicatie met en informatie aan het slachtoffer zo vroeg mogelijk in de rechtsgang op te starten en deze doorheen het ganse strafrechtsgebeuren, inclusief de strafuitvoering, verder te zetten. De situatie die thans bestaat, waarbij het slachtoffer enkel tussenkomt kort voor een mogelijke vrijstelling van de dader, blijkt frustrerend zowel voor de veroordeelden als voor de slachtoffers²³.

Toch acht de Raad het niet aangewezen het informatierecht van slachtoffers uit te breiden tot alle mogelijke maatregelen die op veroordeelde gedetineerden van toepassing zijn. Dit lijkt niet enkel onwerkbaar gezien de grote aantallen, maar het confronteert het slachtoffer telkens opnieuw en onnodig met de feiten en de dader, en versterkt bovendien het risico op polarisering van beider posities. De Raad acht het dan ook aangewezen het recht op informatie en mededeling van slachtoffergerichte voorwaarden voor te behouden aan scharniermomenten in de strafuitvoering, waarbij de veroordeelde een wijziging van zijn strafuitvoeringsregime bekommt (voorlopige invrijheidstelling, strafonderbreking, elektronisch toezicht, halve vrijheid, ...). Dit

quente à l'égard des victimes d'infractions²¹.

La reconnaissance et le respect de la victime impliquent qu'un rôle actif lui soit attribué. Cette responsabilisation permettra de développer une approche plus axée sur la finalité et plus différenciée en fonction de la personne et de la situation de la victime.

Par analogie avec l'article 5 bis du titre préliminaire du Code d'Instruction criminelle, il serait opportun de se référer à la notion de « victime enregistrée » : la victime qui prend l'initiative de se faire répertorier exprime par cet acte même sa volonté d'être informée. Cette volonté vaut dès ouverture du dossier pénal et peut être renouvelée ou révoquée dans chacune des phases de la procédure.

Le C.S.J. estime que ce droit à l'information doit, si l'on veut que le système soit viable et efficace dans la pratique, être limité à certaines victimes. Le Conseil estime des lors que le critère de catégorisation des infractions peut être conservé, moyennant un aménagement de ces catégories²².

En revanche, le critère de la hauteur de la peine apparaît comme arbitraire et inadéquate.

La méthode proposée exige évidemment une *information structurelle et systématique* de toutes les victimes (potentielles) quant à leurs droits et à la façon de les mettre en pratique.

3.2. Pour autant que l'on tienne compte, de façon équilibrée, des droits de la victime et de l'auteur du délit, le Conseil supérieur préconise d'entamer la communication avec les victimes et l'information aux victimes dès l'intervention judiciaire et ce tout au long de la procédure pénale, y compris lors de l'exécution de la peine. La situation actuelle, où la victime n'intervient que peu avant la libération éventuelle de l'auteur, demeure source de frustrations tant pour les condamnés que pour les victimes²³.

Le Conseil supérieur estime toutefois qu'il n'est pas indiqué d'étendre le droit à l'information des victimes à toutes les mesures possibles qui s'appliquent aux détenus. Non seulement leur nombre est trop élevé mais la victime se retrouverait systématiquement et inutilement confrontée aux faits et à l'auteur de ces faits, sans compter que telle situation renforcerait le risque de polarisation de leur position. Le Conseil supérieur estime qu'il est dès lors indiqué de réserver le droit à l'information et à la communication des conditions qui concernent la victime, à des périodes charnières de l'exécution de la peine, c'est-à-dire lorsque le condamné obtient une modification de son régime (la libération conditionnelle, l'interruption de la peine, la surveillance

²¹ Het is inderdaad niet logisch dat een slachtoffer wél wordt geïnformeerd wanneer zijn/haar dader onder het regime van de voorwaardelijke invrijheidstelling vrijgaat en niet wanneer dit gebeurt onder andere vrijstellingsmodaliteiten.

²² Met name in het licht van de ervaring van de commissies voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

²³ Zie ondermeer Pieters, F., 'Het slachtoffer in de wetgeving inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling', in Panopticon, 2001, p 275 – 281.

²¹ Il n'est effectivement pas logique qu'une victime soit informée de la libération de l'auteur lorsqu'il est soumis au régime de la mise en liberté conditionnelle et ne le soit pas s'il est soumis à d'autres modalités de libération.

²² Notamment à la lumière de l'expérience des Commissions de libération conditionnelle.

²³ Voir notamment Pieters, F., 'Het slachtoffer in de wetgeving inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling', in Panopticon, 2001, pp. 275-281.

is niet het geval voor de uitgangsvergunning en het penitentiair verlof, die deel uitmaken van het «standaardregime» en te beschouwen zijn als inherente uitvoeringsmodaliteiten van de vrijheidsberovende straf.

De Raad acht daarom een contactname met het slachtoffer naar aanleiding van penitentiair verlof noodzakelijk bij de inzet van deze regeling, maar niet naar aanleiding van élk opeenvolgend verlof dat aan de gedetineerde wordt toegekend.

Overigens moet de burger, en dus ook het «potentiële» slachtoffer, via algemene informatie en sensibilisering bewust worden gemaakt van de penologische ontwikkelingen in de strafuitvoering.

3.3 De H.R.J. pleit ervoor dat alle regelgeving met betrekking tot het informeren van slachtoffers op elkaar zou afgestemd worden. Eenheid in de gebruikte terminologie (slachtofferdefinitie, justitieassistent, ...) en coherentie in de regelgeving (eenzelfde regeling van het recht op informatie, eenvormig gebruik van de slachtofferfiche, gelijkvormige verslaggeving door de justitie-assistenten, ...) zou de duidelijkheid en praktische uitvoerbaarheid voor alle betrokkenen ten goede komen.

3.4. Deze nieuwe regeling ter verbetering van de positie van het slachtoffer bij vrijlating van de dader brengt ongetwijfeld een grote werklust mee voor de justitieassistenten- slachtofferonthaal. Dit initiatief mag niet ten koste gaan van andere (onder meer structurele) taken van de diensten slachtofferonthaal, en heeft bijgevolg slechts kans op slagen in de mate het kader van justitieassistenten en administratieve medewerkers wordt verruimd.

De Hoge Raad voor de Justitie pleit ervoor:

- 1) het recht op informatie van slachtoffers voor te behouden aan «geregistreerde slachtoffers» van inbreuken uit een van de vastgestelde categorieën ;
- 2) dit recht, in het kader van de uitvoering van de vrijheidsberoving, te verbinden aan de scharniermomenten, waarbij zich een wijziging voordoet in de externe rechtspositie van de gedetineerde;
- 3) alle regelgeving inzake informatie aan slachtoffers te homogeniseren, met het oog op duidelijkheid en praktische uitvoerbaarheid;
- 4) de diensten slachtofferonthaal op gepaste wijze te versterken.

IV — BESLUIT

1. De Hoge Raad voor de Justitie kan zich globaal genomen vinden in de beleidskeuzen die in het wetsontwerp besloten liggen: deze opties houden rekening met ontwikkelingen in de penologie en de victimologie, zijn (ten dele) gefundeerd op een kosten-batenanalyse van de huidige toestand, dragen bij tot een werkbaar penitentiair beleid, en kunnen op een groeiend maatschappelijk draagvlak rekenen.

électronique, la semi-liberté, ...). Les permissions de sortie ou les congés pénitentiaires, par contre, font partie du « régime standard » et des modalités d'exécution de la peine privative de liberté.

Le C.S.J. ne peut dès lors imaginer que la victime soit avertie de toute sortie dans ce contexte. Ce qui importe dans ce cas, c'est qu'elle soit mise au courant de l'octroi de la *première* sortie afin de ne pas en être surprise.

De manière générale, le C.S.J. considère que le grand public devrait être bien davantage sensibilisé et informé des développements de l'exécution des peines et de leur inscription dans un projet global de réinsertion progressive des délinquants.

3.3 Le C.S.J. plaide en faveur d'une harmonisation de toutes les réglementations relatives à l'information des victimes. L'uniformité de la terminologie utilisée (une même définition de la notion de victime, d'assistant de justice, ...) et la cohérence de la législation (une réglementation homogène du droit à l'information, une utilisation uniforme de la fiche victime, une présentation similaire des rapports des assistants de justice, ...) permettraient une plus grande clarté et une meilleure application des règles.

3.4. Cette nouvelle réglementation visant à améliorer le statut de la victime dans le cadre des sorties de l'auteur génère incontestablement une grande charge de travail pour les assistants de justice. Cette initiative ne peut être menée au détriment d'autres tâches (notamment structurelles) des services d'accueil aux victimes, et n'a dès lors de chances d'aboutir que si le cadre des assistants de justice et des collaborateurs administratifs est élargi.

Le Conseil supérieur de la Justice préconise:

- 1) de réserver le droit à l'information aux "victimes enregistrées" qui ont fait l'objet d'une infraction reprise dans une catégorie déterminée;
- 2) de lier ce droit, dans le cadre de l'exécution de la privation de liberté, aux moments charnières ayant pour effet de modifier le statut juridique externe du détenu;
- 3) d'homogénéiser toute réglementation en matière d'information des victimes en vue de clarifier la situation et de permettre une meilleure exécution;
- 4) de renforcer de manière appropriée les services d'accueil aux victimes.

IV — CONCLUSION

1. Le Conseil supérieur de la Justice se retrouve globalement dans les choix politiques du projet de loi : les différentes options tiennent compte des évolutions en matière de pénologie et de victimologie, se fondent (en partie) sur une analyse des coûts et bénéfices liés à la situation actuelle, contribuent à une politique pénitentiaire opérationnelle et s'appuient sur un consensus social croissant.

2. Wat evenwel totaal ontbreekt in het wetsontwerp, is een inschatting van de bijkomende werklust en het kostenplaatje dat de implementatie ervan zou meebrengen.

Alternatieve maatregelen en sancties moeten voor de gerechtelijke overheden, voor slachtoffers én daders én samenleving geloofwaardig zijn. Ze kunnen pas ernstig genomen worden wanneer ze goed worden voorbereid, een zinvolle invulling krijgen en consequent worden opgevolgd.

Deze tijdrovende en arbeidsintensieve aanpak vergt de nodige mensen en middelen. Met het oog op een werkbare regeling die effectief in de praktijk kan worden geïmplementeerd, zou een in bepaalde opzichten vereenvoudigde of minder ambitieuze regeling aangewezen zijn²⁴.

3. Wat de vormelijke aspecten van het ontwerp betreft, vraagt de Hoge Raad aandacht voor de moeilijke leesbaarheid van de Franse tekst en voor de noodzaak om de centrale begrippen van het ontwerp duidelijk te definiëren.

2. Toutefois, le projet de loi fait l'impasse sur l'évaluation de la charge supplémentaire de travail et le coût financier de sa mise en oeuvre.

Les mesures et sanctions alternatives doivent être crédibles aux yeux des autorités judiciaires, des victimes et des auteurs mais aussi de la société. Elles ne seront prises au sérieux que si elles sont bien préparées, qu'elles présentent un contenu sensé et qu'elles sont suivies avec conséquence.

Cette approche requiert que l'on dispose des moyens humains et matériels nécessaires. A défaut de tels moyens, il conviendrait de développer un projet moins ambitieux, mais réalisable²⁴.

3. Sur le plan formel, le Conseil supérieur de la Justice insiste sur l'amélioration de la lisibilité du texte français et la nécessité des définitions claires des concepts clés du projet.

²⁴ Zie ondermeer supra, aanbevelingen 1 en 2 met betrekking tot de rechten van het slachtoffer.

²⁴ Cf. *supra*, recommandations 1 et 2 concernant les droits de la victime.