ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Affaires économiques, le 8 septembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires", a donné le 28 novembre 1994 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 september 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen", heeft op 28 november 1994 het volgend advies gegeven :

Observation générale.

Suivant l'article 10 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques :

> "§ 1er. Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.
>
> § 2. a) Les prévenus sont, sauf dans des circonstances exceptionnelles, séparés des condamnés et sont soumis à un régime distinct, approprié à leur condition de personnes non condamnées.
>
> b) Les jeunes prévenus sont séparés des adultes et il est décidé de leur cas aussi rapidement que possible.
>
> § 3. Le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social. Les jeunes délinquants sont séparés des adultes et soumis à un régime approprié à leur âge et à leur statut légal".

L'arrêté en projet, bien qu'il se présente comme visant à comb1er certaines insuffisances de l'article 106bis actuellement en vigueur, n'opère de distinction ni entre les prévenus et les condamnés ni entre les jeunes délinquants et les adultes.

Examen du projet.

Dispositif.

Article 1er.

1. La phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

"Article 1er. L'article 106bis de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, inséré par l'arrêté royal du 22 octobre 1993, est complété par des paragraphes 5 à 10 rédigés comme suit : ...".

2. Le paragraphe 5, en son alinéa 1er, rappelle un principe fondamental, à rapprocher sans doute de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle un traitement est considéré comme

> "dégradant lorsqu'il est de nature à créer chez les intéressés des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité propres à les humilier, à les avilir et à briser éventuellement leur résistance physique ou morale" (1).

Les "compensations" obligatoires prévues à l'alinéa 2 gagneraient cependant à être précisées dans l'arrêté en projet, fût-ce sous la forme d'exemples. En effet, il est permis de supposer, sur le vu du texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat et en simple raison, que ces compensations ont justement pour objet d'éviter que la nature et le contexte du traitement infligé aux détenus placés dans un quartier de sécurité renforcée soient tels que ledit traitement dépasserait, in concreto, le seuil de gravité en-deçà duquel il échappe à la prohibition de l'article 3 de la Convention. Si tel était bien le cas, les "compensations" ne seraient pas des mesures secondaires ou complémentaires, puisqu'elles conditionneraient le caractère juridiquement admissible du placement en quartier de sécurité renforcée.

---

(1) C.E.D.H., arrêt Irlande, du 18 janvier 1978, § 167; arrêt Campbell et Cosans, du 25 février 1982, § 28.

La détermination des compensations à accorder devrait donc résulter de l'arrêté en projet, le Roi pouvant se décharger sur ses ministres du soin de prendre les mesures qui sont vraiment de détail et nécessaires pour l'exécution de cette règle fondamentale; de la sorte, l'effectivité des compensations prévues serait mieux garantie, puisque des textes explicites pourraient être invoqués par les intéressés. Dans la même perspective, la rédaction d'un rapport au Roi pourrait utilement compléter l'arrêté en projet.

Quant à la forme, dans le texte français, l'adjectif "sécuritaires" serait avantageusement remplacé par les mots "de sécurité".

Dans le texte néerlandais du paragraphe 5, alinéa 1er, il y a lieu d'écrire : "... dat het geen afbreuk doet aan de menselijke waardigheid".

3. Le paragraphe 6 impose la fouille corporelle approfondie des détenus avant et après les visites, qui ont cependant lieu dans une cellule-parloir individuelle derrière une vitre, selon les termes de l'arrêté. La règle de la double fouille ne souffre apparemment aucune exception. Pour que le caractère absolu de la règle soit juridiquement admissible, celui-ci devrait être justifié par des circonstances de fait dont l'existence n'est pas vérifiable par le Conseil d'Etat, section de législation. Si les éléments de fait pertinents étaient variables - ce qui paraît vraisemblable - mieux vaudrait permettre au directeur de déroger à la règle de base, dans les cas appropriés.

L’interdiction absolue de l’usage du téléphone, prévue au paragraphe 7, mériterait le même réexamen.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer au paragraphe 6 le mot "cel-spreekplaats" par le mot "cel-spreekkamer" et les mots "aan een grondige lichaamsfouille onderworpen" par les mots "grondig gefouilleerd" et, au paragraphe 7, le mot "kunnen" par le mot "mogen".

4. Au paragraphe 7, les mots "du présent règlement" sont superflus et devraient être omis.

5. Au paragraphe 8 du texte néerlandais, il y a lieu de remplacer les mots "in beperkte gemeenschap" par les mots "in beperkt gezelschap".

6. Selon les explications fournies au Conseil d’Etat, "l’unité d’orientation et de traitement" visée au paragraphe 9, est organisée par une circulaire ministérielle. Son existence devrait être consacrée dans un arrêté royal pour que le règlement général puisse s’y référer utilement, faute de quoi il s’agirait d’une consécration indirecte qui n’est pas de bonne légistique.

7. Ni les paragraphes 1er à 4 de l’article 106bis ni les paragraphes 5 à 10, en projet, du même article, dont l’objet apparent est de comb1er les lacunes du régime juridique des quartiers de sécurité renforcée, ne prévoient expressément l’intervention du médecin, lors de l’applica-

tion de ce régime, contrairement à ce que prescrit l'arrêté royal du 21 mai 1965 en ce qui concerne le placement dans une cellule de punition (sauf extrême urgence, examen médical préalable; faculté pour le médecin de s'opposer à l'exécution de la punition; visite médicale quotidienne - voyez les articles 84 et 86 du règlement). Or, la durée du placement dans une cellule de punition ne peut excéder neuf jours, sauf à renouve1er la punition après une interruption d'un jour au moins, tandis que la durée du séjour dans un quartier de sécurité renforcée peut atteindre six mois et est renouvelable. Comme certaines des mesures qui y sont éventuellement appliquées (éclairage nocturne des cellules, isolement social relatif, réduction de l'activité physique), peuvent avoir sur la santé physique ou mentale des détenus un retentissement variable selon l'état de santé de la personne concernée notamment, une différence de traitement aussi radicale entre les détenus placés en cellule de punition ou en quartier de sécurité renforcée, paraît difficilement justifiable. Elle est d'autant moins heureuse qu'ont notamment été considérés comme susceptibles d'être qualifiés de traitements inhumains, le manque ou l'insuffisance de soins médicaux adéquats (2).

Au demeurant, selon la jurisprudence des organes de contrôle de la Convention, pour tomber sous le coup de l'article 3 de celle-ci, un mauvais traitement doit atteindre un minimum de gravité. Mais l'appréciation de ce minimum est relative par essence; elle dépend de l'ensemble des

---

(2) Com., aff. H./Suisse, rapport du 8 juillet 1983, req. n° 17.549/90, §§ 70 à 81; Civ. Liège (réf.), 29 novembre 1979, J.L., 1980, p. 4; Civ. Charleroi (réf.), 10 janvier 1983, J.L. 1983, p. 171 et Journ. Proc., n° 13, du 4 février 1983, note G. de Leval et G. Kellens; Mons (réf.), 15 septembre 1983, J.L., 1984, p. 161.

données de la cause, et notamment de la nature et du contexte du traitement ainsi que de sa durée, de ses effets physiques ou mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la personne concernée (3). L'appréciation in concreto que requiert cette jurisprudence implique également, à première vue et à tout le moins, l'intervention du médecin, si on la veut correcte.

---

(3) J. VELU et R. ERGEC, La Convention européenne des droits de l'homme, R.P.D.B., compl., t. VII, Bruylant, 1990, n° 249, pp. 220-221.

Algemene opmerking.

Artikel 10 van het Internationaal Verdrag van de Verenigde Naties inzake burgerrechten en politieke rechten luidt als volgt :

> "1. Allen die van hun vrijheid zijn beroofd dienen te worden behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de inherente waardigheid van de menselijke persoon.
>
> 2. a) Personen tegen wie een beschuldiging is ingebracht dienen, uitzonderlijke omstandigheden buiten beschouwing gelaten, gescheiden te worden gehouden van veroordeelde personen en dienen aanspraak te kunnen maken op een afzonderlijke behandeling overeenkomend met hun status van niet veroordeelde persoon.
>
> b) Jeugdige personen tegen wie een beschuldiging is ingebracht dienen gescheiden te worden gehouden van volwassenen en zo spoedig mogelijk voor de rechter te worden geleid.
>
> 3. Het gevangenisstelsel dient te voorzien in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats is gericht op heropvoeding en reclassering. Jeugdige overtreders dienen gescheiden te worden gehouden van volwassenen en behandeld te worden in overeenstemming met hun leeftijd en rechtspositie".

Ofschoon het ontworpen besluit zich voordoet alsof het tegemoet wil komen aan bepaalde gebreken van het thans geldende artikel 106bis, maakt het geen onderscheid tussen de beklaagden en de veroordeelden en evenmin tussen de jonge delinquenten en de volwassenen.

Onderzoek van het ontwerp.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

1. De inleidende volzin zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"Artikel 1. Artikel 106bis van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 22 oktober 1993, wordt aangevuld met paragrafen 5 tot 10 luidende : ...".

2. In paragraaf 5, eerste lid, wordt een grondbeginsel in herinnering gebracht dat ongetwijfeld aansluit bij de rechtspraak van het Europees Hof van de rechten van de mens volgens welke

> "(un traitement est considéré comme) dégradant lorsqu'il est de nature à créer chez les intéressés des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité propres à les humilier, à les avilir et à briser éventuellement leur résistence physique ou morale" (4).

---

(4) E.H.R.M., arrest Ierland, van 18 januari 1978, § 167; arrest Campbell en Cosans, van 25 februari 1982, § 28.

Omtrent de verplichte "compensaties" waarin het tweede lid voorziet, zou in het ontworpen besluit evenwel meer duidelijkheid moeten worden gebracht, al is het in de vorm van voorbeelden. Op grond van de ter fine van advies aan de Raad van State voorgelegde tekst en louter redelijkerwijze kan worden verondersteld dat die compensaties juist tot doel hebben te voorkomen dat de behandeling van de gedetineerden die in een kwartier met verscherpte beveiliging zijn geplaatst, van zodanige aard is en in een zodanige context geschiedt dat zij, in concreto, een zodanige graad van zwaarwichtigheid bereikt dat het verbod van artikel 3 van het Verdrag toepassing vindt. Indien dat wel degelijk het geval zou zijn zouden de "compensaties" geen tweederangs- of aanvullende maatregelen zijn, aangezien erdoor zou worden bepaald of de plaatsing in kwartier met verscherpte beveiliging al dan niet juridisch aanvaardbaar zou zijn. De te verlenen compensaties zouden dan ook in het ontworpen besluit moeten worden vastgesteld, waarbij de Koning het aan zijn ministers kan overlaten de detailkwesties te regelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die basisregel; dit zou een betere waarborg zijn voor de effectiviteit van de bedoelde compensaties, aangezien de betrokkenen zich zouden kunnen beroepen op expliciete teksten. In hetzelfde opzicht zou het nuttig zijn een verslag aan de Koning op te stellen ter aanvulling van het ontworpen besluit.

Wat de vorm betreft zou in de Franse tekst het adjectief "sécuritaires" beter worden vervangen door de woorden "de sécurité".

Bovendien zou het beter zijn in het eerste lid van paragraaf 5 te schrijven : "... dat het geen afbreuk doet aan de menselijke waardigheid ...".

3. In paragraaf 6 wordt de grondige fouillering van de gedetineerden verplicht gesteld voor en na de bezoeken die, luidens het besluit, evenwel plaatshebben in een individuele cel-spreekkamer achter glas. De regel van het tweevoudige fouilleren verdraagt blijkbaar geen enkele uitzondering. Opdat het absolute karakter van de regel juridisch aanvaardbaar zou zijn, zou hij gerechtvaardigd moeten worden door feitelijke omstandigheden waarvan het bestaan door de Raad van State, afdeling wetgeving, niet kan worden nagegaan. Mochten de relevante feitelijke gegevens variëren - hetgeen goed denkbaar is - zou het beter zijn het de directeur mogelijk te maken in de passende gevallen af te wijken van de grondregel.

Het absolute verbod om gebruik te maken van de telefoon, waarvan sprake in paragraaf 7, zou op dezelfde wijze moeten worden heronderzocht.

Bovendien zou het beter zijn in paragraaf 6 het woord "cel-spreekplaats" te vervangen door het woord "cel-spreekkamer" en de woorden "aan een grondige lichaamsfouille onderworpen" te vervangen door de woorden "grondig gefouilleerd" en in paragraaf 7 het woord "kunnen" te vervangen door het woord "mogen".

4. In paragraaf 7 dienen de woorden "van dit reglement" als overbodig te vervallen.

5. In paragraaf 8 dienen de woorden "in beperkte gemeenschap" vervangen te worden door de woorden "in beperkt gezelschap".

6. Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg, wordt de "oriëntatie- en behandelingseenheid" waarvan sprake in paragraaf 9, geregeld bij een ministeriële omzendbrief. Het bestaan ervan zou moeten worden vastgelegd in een koninklijk besluit opdat het algemeen reglement er op geschikte wijze naar zou kunnen verwijzen, anders zou het gaan om een indirecte bekrachtiging die zich niet verdraagt met de regels van de wetgevingstechniek.

7. Noch in de paragrafen 1 tot 4 van artikel 106bis, noch in de ontworpen paragrafen 5 tot 10 van hetzelfde artikel, die blijkbaar beogen de leemten aan te vullen van de rechtsregels voor de kwartieren met verscherpte beveiliging, wordt uitdrukkelijk voorzien in het inschakelen van een geneesheer bij de toepassing van die regels, in tegenstelling met wat wordt voorgeschreven in het koninklijk besluit van 21 mei 1965 wat de plaatsing in een strafcel betreft (behoudens uiterst dringende noodzakelijkheid, voorafgaand geneeskundig onderzoek; mogelijkheid voor de geneesheer om zich te verzetten tegen de uitvoering van de straf; dagelijks bezoek van de geneesheer - zie de

artikelen 84 en 86 van het reglement). De plaatsing in een strafcel mag echter niet langer dan negen dagen duren, behalve wanneer de straf opnieuw wordt opgelegd na een onderbreking van ten minste één dag, terwijl het verblijf in een kwartier met verscherpte beveiliging tot zes maanden mag duren en kan worden hernieuwd. Aangezien bepaalde maatregelen die er eventueel worden opgelegd (nachtverlichting in de cellen, relatief sociaal isolement, vermindering van de lichaamsbeweging), op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de gedetineerden een verschillende uitwerking kunnen hebben onder meer naar gelang van de gezondheidstoestand van de betrokken persoon, lijkt zulk een radicaal ongelijke behandeling van de gedetineerden die in strafcel of in een kwartier met verscherpte beveiliging zijn geplaatst, moeilijk te rechtvaardigen. Zij is des te minder geslaagd daar onder meer als mogelijke onmenselijke behandelingen aangemerkt wordt het gebrek aan of de ontoereikendheid van gepaste geneeskundige verzorging (5).

Volgens de rechtspraak van de controle-organen van het Verdrag moet een slechte behandeling, wil zij onder de gelding vallen van artikel 3 ervan, een minimale mate van ernst vertonen. Maar de beoordeling van dat minimum is per definitie relatief; zij is afhankelijk van de gezamenlijke gegevens van de zaak en onder meer van de aard en de context

---

(5) Com., zaak H./Zwitserland, verslag van 8 juli 1983, verzoekschrift nr. 17.549/90, §§ 70 tot 81; Rb Luik (kort ged.), 29 november 1979, J.L. 1980, blz. 4; Rb Charleroi (kort ged.), 10 januari 1983, J.L. 1983, blz. 171 en Journ. Proc., nr. 13, van 4 februari 1983, nota G. de Leval en G. Kellens; Bergen (kort ged.), 15 september 1983, J.L. 1984, blz. 161.

van de behandeling alsmede van de duur ervan, van de lichamelijke of geestelijke gevolgen ervan, alsmede soms, van het geslacht, de leeftijd en de gezondheidstoestand van de betrokken persoon (6). De beoordeling in concreto die deze rechtspraak vereist impliceert tevens, op het eerste gezicht en op zijn minst de medewerking van de geneesheer, wil men dat zij behoorlijk geschiedt.

---

(6) J. VELU en R. ERGEC, La Convention européenne des droits de l'homme, R.P.D.B., compl., T. VII, Bruylant, 1990, nr. 249, blz. 220-221.

La chambre était composée de :		De kamer was samengesteld uit :
Messieurs de Heren	P. TAPIE,	premier président, eerste voorzitter,
	Y. BOUCQUEY, Y. KREINS,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	J. DE GAVRE, P. GOTHOT,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	J. GIELISSEN,	greffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.