DOC 56 **0515/001**

77.831/16

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 november 2024

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, teneinde te verduidelijken dat het orgaan dat toeziet op de waarborgen inzake toezicht en klachten wel degelijk bevoegd is voor de veroordeelden die hun straf uitzitten in een transitiehuis

(ingediend door de heer Khalil Aouasti c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

20 novembre 2024

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, visant à préciser que l'organe de contrôle des garanties en matière de surveillance et de plaintes est bien compétent pour les condamnés exécutant leur peine dans une maison de transition

(déposée par M. Khalil Aouasti et consorts)

N-VA	:	*Nieuw-Vlaamse Alliantie*
VB	:	*Vlaams Belang*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
PS	:	*Parti Socialiste*
PVDA-PTB	:	*Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique*
Les Engagés	:	*Les Engagés*
Vooruit	:	*Vooruit*
cd&v	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
Ecolo-Groen	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
Open Vld	:	*Open Vlaamse liberalen en democraten*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*

Abréviations dans la numérotation des publications:		*Afkorting bij de nummering van de publicaties:*	
DOC 56 0000/000	*Document de la 56e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*	*DOC 56 0000/000*	*Parlementair document van de 56e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA	*Questions et Réponses écrites*	*QRVA*	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV	*Version provisoire du Compte Rendu Intégral*	*CRIV*	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag*
CRABV	*Compte Rendu Analytique*	*CRABV*	*Beknopt Verslag*
CRIV	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*	*CRIV*	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
PLEN	*Séance plénière*	*PLEN*	*Plenum*
COM	*Réunion de commission*	*COM*	*Commissievergadering*
MOT	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*	*MOT*	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

SAMENVATTING

Wanneer gedetineerden geen specifiek gevaar vormen en zich op hun re-integratie kunnen voorbereiden voordat ze hun straf hebben uitgezeten, kan een bijzonder detentieregime worden toegepast, namelijk de transitiehuizen.

Hoewel het nog steeds om een echt detentieregime gaat, is de minister van Justitie van oordeel dat het orgaan dat belast is met het toezicht op de eerbiediging van de rechten van de gedetineerden (de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, CTRG), in dit type inrichting niet bevoegd is om zijn opdrachten ten bate van gedetineerden uit te voeren.

De indieners zijn het niet eens met die beslissing, om de volgende redenen:

1° de CTRG heeft een groot aantal argumenten aangevoerd die bevoegdheid van die instelling aantonen. De indieners onderschrijven die analyse volledig;

2° een vorige minister van Justitie was eveneens van mening dat de CTRG bevoegd was.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe in de wet uitdrukkelijk aan te geven dat de CTRG bevoegd is voor de gedetineerden in transitiehuizen.

RÉSUMÉ

Lorsque des détenus ne présentent pas de danger particulier et qu'ils peuvent se préparer à leur réinsertion avant d'avoir purgé leur peine, il est prévu un régime de détention particulier, celui des maisons de transition.

Malgré le fait qu'il s'agit toujours d'un véritable régime de détention, le ministre de la Justice a cependant estimé que l'organe chargé de surveiller le respect des droits des détenus (le Conseil central de surveillance pénitentiaire, CCSP) n'est pas compétent pour exercer ses missions pour les détenus dans ce type d'établissement.

Les auteurs ne sont pas d'accord avec cette décision, pour les raisons suivantes:

1° le CCSP a exposé toute une série d'arguments démontrant qu'il est compétent et les auteurs partagent entièrement son analyse;

2° le ministre de la Justice précédent estimait, lui aussi, que le CCSP était compétent.

La proposition de loi vise donc à indiquer explicitement dans la loi que le CCSP est compétent pour les détenus en maisons de transition.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 16 oktober 2024 gaf het Bureau van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) bij de voorstelling van zijn jaarverslag aan dat de minister van Justitie zijn houding heeft veranderd in verband met de bevoegdheden van de CTRG op het stuk van het toezicht en de klachtenbehandeling bedoeld in de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. De wijziging betreft klachten van gedetineerden in transitiehuizen. Volgens de minister van Justitie is de CTRG niet bevoegd zijn opdrachten uit te voeren ten behoeve van gedetineerden in zulke inrichtingen.

Nochtans had een andere minister van Justitie voordien het tegenovergestelde standpunt ingenomen. In een antwoord op een parlementaire vraag gaf toenmalig minister Koen Geens aan dat "de basiswet betreffende het gevangeniswezen van toepassing [is] [op de transitiehuizen] en er toezicht mogelijk [is] door de bevoegde instanties, zoals onder meer het CPT, de Federale Ombudsdienst en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen".[1]

Op zijn website publiceerde de CTRG een nota waarin wordt uitgelegd waarom die nieuwe interpretatie verkeerd is.[2] De indieners van dit wetsvoorstel staan volledig achter de redenering van de CTRG. Om die reden wordt de argumentatie van die instelling *in extenso* overgenomen.

"2. Artikel 2 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden bepaalt dat "voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder (…) gevangenis: een door de Koning aangewezen inrichting bestemd voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf en van vrijheidsbenemende maatregelen" (artikel 2, 15°).

Voorts bepalen de artikelen 9/1 en 9/2, § 1, van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie, zoals ingevoegd door de wet van 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken, dat "de plaatsing in een transitiehuis een vorm van detentie (is) waarbij de veroordeelde gedetineerde zijn vrijheidsstraf ondergaat op basis van een plaatsingsplan" en dat het transitiehuis

[1] Mondelinge vraag van mevrouw Marie-Colline Leroy in de commissie voor Justitie, K., CRIV 55 COM 119, 19 februari 2020, blz. 16.

[2] CTRG, *Over de bevoegdheid van de CTRG voor de transitiehuizen – 1* (*https://ctrg.belgium.be/wp-content/uploads/2022/06/C-4-3-advies-maart- 2022-DEF.pdf)*

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 16 octobre 2024, à l'occasion de la présentation de son rapport annuel, le Bureau du Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) a fait état du revirement d'attitude du ministre de la Justice concernant les compétences du CCSP pour la surveillance et le traitement des plaintes, prévues par la loi de principes du 12 janvier 2005 "concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus" lorsque les plaintes émanent de détenus placés dans des maisons de transition. Selon le ministre de la Justice, le CCSP ne peut exercer ses missions au profit des détenus placés dans ces établissements.

Pourtant, auparavant, un autre ministre de la Justice avait tenu la position opposée. À l'occasion d'une réponse à une question parlementaire, M. Koen Geens indiquait que "la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire est applicable [aux maisons de transition] et le contrôle est assuré par le CPT, le service de médiation fédérale et le Conseil central de surveillance pénitentiaire"[1].

Sur son site internet, le CCSP a publié une note qui explique en quoi cette nouvelle interprétation est erronée[2]. Les auteurs de la présente proposition de loi adhèrent totalement à ce raisonnement. C'est pourquoi, ils le reproduisent *in extenso*.

"2. La loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus précise en son article 2 que "Pour l'application de la présente loi, on entend par…) prison: l'établissement désigné par le Roi et destiné à l'exécution de condamnations à une peine privative de liberté et de mesures privatives de liberté" (art. 2, 15°).

Par ailleurs, les articles 9/1 et 9/2, § 1, de la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe tels qu'insérés par la loi du 11 juillet 2018 contenant diverses dispositions en matière pénale, disposent que "le placement en maison de transition est une forme de détention sous laquelle le détenu condamné subit sa peine privative de liberté sur la base d'un plan de placement" et que la

[1] Question orale de Mme Marie-Colline Leroy en Commission de la Justice, Ch., CRIV 55 COM 119, 19 février 2020, p. 16.

[2] CCSP, Compétence du CCSP sur les maisons de transition – 1, disponible sous ce lien: *C-4-3-avis-mars-2022-DEF.pdf* (*belgium.be*)

"een bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad erkende inrichting (is) waar veroordeelden kunnen geplaatst worden om hun vrijheidsstraf te ondergaan" (eigen onderstreping).

Beide bepalingen in hun onderling verband gelezen, leiden op zichzelf tot de conclusie dat een transitiehuis wel degelijk een gevangenis is in de zin van artikel 2, 15°, van de basiswet, ook al is de wettelijke basis van de transitiehuizen niet te vinden in de basiswet van 12 januari 2005 maar in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie.

3. Voorts zij erop gewezen dat artikel 2 van de basiswet van 12 januari 2005 bepaalt dat "voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder (…) gedetineerde: de persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of van een vrijheidsbenemende maatregel geheel of gedeeltelijk plaatsvindt in een gevangenis" en onder "veroordeelde: de gedetineerde ten aanzien van wie een veroordeling tot een vrijheidsstraf werd uitgesproken die in kracht van gewijsde is gegaan".

Bovendien, ook al spreekt men in een transitiehuis alleen over "deelnemers", zoals de veroordeelden die in het transitiehuis verblijven worden genoemd, deze deelnemers verblijven er, zoals artikel 9/2, § 1, van de wet betreffende de externe rechtspositie bepaalt, om er hun vrijheidsstraf te ondergaan. Zij zijn dus veroordeelden in de zin van de basiswet, namelijk "gedetineerde(n) ten aanzien van wie een veroordeling tot een vrijheidsstraf werd uitgesproken die in kracht van gewijsde is gegaan" (artikel 2 van de basiswet van 12 januari 2005).

De gedetineerden die in een transitiehuis worden geplaatst, zijn dus veroordeelden in de zin van de basiswet.

4. De later aangenomen teksten bevestigen slechts deze vaststellingen. Zo wordt in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 22 juli 2019 tot bepaling van de normen voor de erkenning als transitiehuis en houdende de exploitatievoorwaarden voor een transitiehuis, verduidelijkt dat de transitiehuizen worden opgericht "in de optiek van een gedifferentieerde detentie" en dat "bepaalde gedetineerden, die beantwoorden aan een reeks criteria, vastgelegd in artikel 9/3 van de wet betreffende de externe rechtspositie, de mogelijkheid hebben om een deel aan het einde van hun straf in een transitiehuis te kunnen doorbrengen" (eigen onderstreping).

Het is weliswaar juist dat de transitiehuizen niet worden vermeld in het koninklijk besluit van 17 augustus 2019 tot uitvoering van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden inzake de

maison de transition est "une institution reconnue par arrêté royal, établie après consultation en Conseil des ministres, où les condamnés peuvent être placés pour purger leur peine privative de liberté" (nous soulignons).

À elle seule, la juxtaposition de ces deux textes apparaît suffisante pour affirmer que même s'il est vrai que la base légale des maisons de transition est reprise non pas à la loi de principes du 12 janvier 2005 mais à la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe, une maison de transition est une prison au sens de l'article 2, 15°, de la loi de principes.

3. Relevons aussi qu'en son article 2 la loi de principes du 12 janvier 2005 précise que "Pour l'application de la présente loi, on entend par (…) détenu: la personne à l'égard de laquelle l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure privative de liberté s'effectue en tout ou en partie dans une prison" et par "condamné: le détenu à l'égard duquel une condamnation à une peine privative de liberté a été prononcée et a acquis force de chose jugée."

D'autre part, s'il est vrai qu'en maison de transition il n'est question que de participants, car c'est ainsi que sont désignés les condamnés qui y séjournent, ceux-ci, au sens de l'article 9/2, § 1, de la loi sur le statut juridique externe se trouvent là "pour purger leur peine privative de liberté". Partant, ils sont des condamnés au sens de la loi de principes, soit des "détenu(s) à l'égard (des)quel(s) une condamnation à une peine privative de liberté a été prononcée et a acquis force de chose jugée" (art. 2 de loi de principes du 12 janvier 2005).

Les détenus placés en maison de transition sont donc bien des condamnés au sens de la loi de principes.

4. Les textes adoptés plus tard confortent ces constats. Ainsi, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 juillet 2019 fixant les normes en vue de l'agrément comme maison de transition et fixant les conditions d'exploitation pour une maison de transition précise que celles-ci sont établies "dans une optique de politique de détention différenciée" et que "certains détenus répondant à une série de critères fixés à l'article 9/3 de la loi relative au statut juridique externe ont la possibilité de purger une partie de la fin de leur peine au sein d'une maison de transition" (nous soulignons).

Toutefois, il est vrai que les maisons de transition ne sont pas reprises dans l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 relatives à la destination des prisons et au placement et transfèrement des détenus qui énumère

bestemming van de gevangenissen en de plaatsing en de overplaatsing van de gedetineerden, dit is het koninklijk besluit dat "de gevangenissen opgericht binnen het Rijk" opsomt. Dit sluit evenwel niet uit dat een transitiehuis toch een door de Koning aangewezen inrichting is, al is het in een ander koninklijk besluit dan dat van 17 augustus 2019, bestemd voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf. Het is overigens ondenkbaar dat de uitvoerende macht het toepassingsgebied van een basiswet zou kunnen beperken door de naam "transitiehuis" te geven aan een inrichting die aan alle criteria voor een gevangenis beantwoordt. De wet van 12 januari 2005, die een basiswet is voor de uitvoering van veroordelingen tot vrijheidsstraffen die in kracht van gewijsde zin gegaan (zie artikel 3), moet van toepassing zijn op alle inrichtingen die door de Koning zijn aangewezen en die bestemd zijn voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf (zie artikel 3), behoudens een uitdrukkelijk en ondubbelzinnig bepaalde uitzondering. Inderdaad bepaalt artikel 4 dat "behoudens de door of krachtens de wet bepaalde uitzonderingen een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel ten uitvoer (wordt) gelegd door de insluiting in een gevangenis van de persoon ten aanzien waarvan deze straf of maatregel is uitgesproken". Zoals hierna wordt verduidelijkt (randnummers 5 en 7), heeft de wetgever, door de plaatsing in een transitiehuis in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie in te voegen, niet op uitdrukkelijke en ondubbelzinnige wijze te kennen gegeven dat de transitiehuizen geen gevangenis zouden zijn in de zin van artikel 2, 15°, van de basiswet en, bijgevolg, niet onder toepassing van de basiswet zouden vallen.

5. Een aandachtige lezing van de parlementaire voorbereiding die heeft geleid tot de wet van 11 juli 2018, die de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie heeft gewijzigd, laat toe vast te stellen dat er een zekere verwarring is gerezen bij het op punt stellen van de tekst die de transitiehuizen omschrijft.

Zo bepaalt het wetsontwerp: "Tijdens de plaatsing in een transitiehuis ondergaat de veroordeelde gedetineerde zijn gevangenisstraf in een andere inrichting dan in een gevangenis op basis van een plaatsingsplan"[3] (eigen onderstreping). Welnu, die tekst werd uiteindelijk niet als zodanig aangenomen door de wetgever.

Tijdens de verdere bespreking in het Parlement heeft de bij het verslag van de tweede lezing gevoegde wetgevingstechnische nota van de Juridische Dienst[4] aanzienlijk bijgedragen tot de verwarring. De Juridische Dienst heeft erop gewezen dat "de vaststelling dat de veroordeelde bij plaatsing in een transitiehuis een gedetineerde is

[3] DOC 54 2969/001, blz. 161 (art. 69).
[4] DOC 54 2969/006, blz. 15-16.

"les prisons établies dans le Royaume". Cependant, cela n'exclut pas le fait qu'une maison de transition est bien un établissement désigné par le Roi, fût-ce aux termes d'un autre arrêté royal que celui du 17 août 2019, et qui est destiné à l'exécution de condamnations à une peine privative de liberté. Il est du reste inconcevable que le pouvoir exécutif puisse limiter le champ d'application d'une loi de principes en désignant comme une "maison de transition", un établissement qui correspond à tous les critères d'une prison. La loi du 12 janvier 2005 étant une loi de principes relative à l'exécution de condamnations à des peines privatives de liberté coulées en force de chose jugée (voir son article 3), elle doit être applicable sur tous les établissements qui sont désignés par le Roi et destinés à l'exécution de condamnations à une peine privative de liberté, sauf exception expresse et univoque. En effet, en son article 4, la loi du de principes dispose que "sauf exceptions prévues par ou en vertu de la loi, l'exécution d'une peine ou mesure privative de liberté s'effectue en écrouant la personne à l'égard de laquelle cette peine ou cette mesure a été prononcée dans une prison". Et, comme expliqué ci-après (par. 5 et 7), en insérant le placement en maison de transition dans la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe, le législateur n'a pas exprimé d'une manière expresse et univoque que les maisons de détention ne seraient pas des prisons au sens de l'article 2, 15°, de la loi de principes et, dès lors, ne seraient pas régies par la loi de principes.

5. Un examen attentif des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi du 11 juillet 2018 modifiant la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe permet de constater qu'une certaine confusion a régné dans la mise au point du texte définissant les maisons de détention.

Ainsi, comme le précise le projet de loi, "durant le placement en maison de transition le détenu condamné subit sa peine d'emprisonnement dans un établissement autre qu'une prison sur la base d'un plan de placement" (nous soulignons)[3]. Or, ce texte n'a finalement pas été adopté en l'état par le législateur.

D'autre part, dans le cadre de la poursuite des travaux parlementaires, une note de légistique du Service juridique jointe au rapport de la deuxième lecture[4] a substantiellement ajouté à la confusion. Faisant valoir que "le constat selon lequel la personne condamnée est un détenu durant son placement dans une maison de

[3] DOC 54 2969/001, p. 161 (art. 69).
[4] DOC 54 2969/006, p. 15-16.

de vraag [doet] rijzen of sommige bepalingen van de voormelde basiswet van 12 januari 2005 niet van toepassing moeten worden verklaard op de gedetineerde in een transitiehuis" en heeft vervolgens verduidelijkt dat – volgens de CTRG ten onrechte – "een transitiehuis niet beschouwd [kan worden] als een gevangenis" en dat bijgevolg "belangrijke bepalingen van deze basiswet (…) dus enkel [gelden] voor gedetineerden die hun straf uitzitten in een gevangenis (…) en niet voor gedetineerden die hun straf uitzitten in een transitiehuis: de eerbiediging voor de waardigheid van de mens; het verbod op overdreven beperking van de politieke, burgerlijke, sociale, economische of culturele rechten; het recht op godsdienst en levensbeschouwing, enz." De Juridische Dienst heeft daar nog aan toegevoegd: "Ook andere bepalingen van de basiswet doen de vraag rijzen of de daarin geregelde aangelegenheden niet ook voor de gedetineerden geplaatst in een transitiehuis dienen te worden geregeld." (eigen onderstreping)

Zoals uit het verslag van de tweede lezing blijkt, werden die opmerkingen van de Juridische Dienst niet goed begrepen aangezien volgens dit verslag de Juridische Dienst heeft opgemerkt "dat het mogelijk nodig is om een aantal bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (…) niet van toepassing [te verklaren] op de gedetineerden die in een transitiehuis worden geplaatst". (eigen onderstreping)

Wat er ook van zij, het amendement dat op basis van die nota werd opgesteld en uiteindelijk ook werd goedgekeurd, beperkt zich ertoe te bepalen dat "de plaatsing in een transitiehuis (…) een vorm van detentie [is] waarbij de veroordeelde gedetineerde zijn vrijheidsstraf ondergaat op basis van een plaatsingsplan"[5], zonder nog te verduidelijken, zoals het geval was in het artikel van het wetsontwerp[6], dat "de veroordeelde gedetineerde zijn gevangenisstraf [ondergaat] in een andere inrichting dan in een gevangenis". De wetgever is er evenmin toe overgegaan sommige bepalingen van de basiswet niet van toepassing op de transitiehuizen te verklaren, al meende hij (weliswaar ten onrechte) dat de nota van de Juridische Dienst hem daartoe aanzette. Hoe dan ook, de definitieve tekst werd uiteindelijk goedgekeurd na de verduidelijking van de minister dat "de rechten en plichten van de gedetineerden die hun vrijheidsstraf ondergaan in een transitiehuis (…) in elk geval in overeenstemming zullen moeten zijn met de bepalingen van de Basiswet"[7]. In dezelfde zin werd in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp al vooropgesteld dat "het transitiehuis (…) immers [wordt] verondersteld de detentie uit te voeren met respect voor dezelfde basisprincipes [als] deze waarop

transition amène à se demander si certaines dispositions de la loi de principes susmentionnée du 12 janvier 2005 ne doivent pas être déclarées applicables au détenu placé dans une maison de transition", le Service juridique précise à ce sujet – à tort selon le CCSP – que "une maison de transition ne peut pas être considérée comme une prison", et que, partant, "des dispositions importantes de (la loi de principes) ne s'appliquent qu'aux seuls détenus qui subissent leur peine dans une prison (…) et pas aux détenus qui subissent leur peine dans une maison de transition: le respect de la dignité humaine; l'interdiction d'une restriction excessive des droits politiques, civils, sociaux, économiques et culturels; la liberté de culte et d'opinion philosophique, etc.". Et le Service juridique d'ajouter que "d'autres dispositions de la loi de principes amènent également à se demander si les matières qui y sont réglementées ne doivent pas aussi être réglées pour les détenus placés en maison de transition." (nous soulignons)

Comme il ressort du rapport de la deuxième lecture, les observations du Service juridique semblent avoir été mal comprises, le rapport énonçant en effet que le Service juridique observe "qu'il est peut-être nécessaire de déclarer plusieurs dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (…) non applicables aux détenus placés dans une maison de transition". (nous soulignons)

Toutefois, cela étant, l'amendement mis au point sur base de cette note et qui a finalement été adopté, se borne à énoncer que "le placement en maison de transition est une forme de détention sous laquelle le détenu condamné subit sa peine privative de liberté sur la base d'un plan de placement"[5], ne précisant plus, comme c'était le cas dans l'article proposé dans le projet de loi[6], que "le détenu condamné subit sa peine d'emprisonnement dans un établissement autre qu'une prison". Le législateur n'a pas davantage envisagé de déclarer certaines dispositions de la loi de principes non applicables aux maisons de transitions, bien qu'il ait considéré (vraisemblablement de façon erronée) que la note du Service juridique le lui recommandait. Quoi qu'il en soit, le texte a été finalement adopté au terme d'un débat au cours duquel le ministre a souligné que "les droits et obligations des détenus qui subissent leur privation de liberté dans une maison de transition (…) devront en tout état de cause être conformes aux dispositions de la loi de principes".[7] Dans le même sens, l'exposé des motifs du projet de loi énonçait que, "[l]a maison de transition se doit d'exécuter la gestion de la détention sur base des mêmes principes que les lois du

5 DOC 54 2969/005, blz. 4 en DOC 54 2969/006, blz. 9-10.
6 DOC 54 2969/001, blz. 161 (art. 69).
7 DOC 54 2969/006, blz. 9.

5 DOC 54 2969/005, p. 4 et DOC 54 2969/006, p. 9-10.
6 DOC 54 2969/001, p. 161 (art. 69).
7 DOC 54 2969/006, p. 9.

de wetten van 2005 en 2006 (…) gestoeld zijn”[8]. Het is kortom overduidelijk dat de parlementaire voorbereiding doet blijken van veel onzekerheid en onduidelijkheid.

Bij gebrek aan uitdrukkelijke, andersluidende wettelijke bepaling moeten de transitiehuizen waarin de vrijheidsstraf wordt ten uitvoer gelegd, dan ook worden beschouwd als gevangenis in de zin van artikel 2, 15°, van de basiswet.

6. Artikel 22 van de basiswet bepaalt dat de eerste taak van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen erin bestaat “een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenissen, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften”.

Welnu, aangezien de transitiehuizen gevangenissen zijn in de zin van de basiswet en de deelnemers die er verblijven veroordeelde gedetineerden zijn, lijdt het geen twijfel dat de taak die aan de Centrale Toezichstraad [sic] voor het Gevangeniswezen werd gegeven, zich tot de transitiehuizen uitstrekt.

7. Het is niet zonder belang te onderstrepen dat ook een andere verwarring bij de uitwerking van de wijzigingen die in 2018 aan de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie werden aangebracht en waarover de Raad van State in zijn advies pertinente opmerkingen maakte, wellicht bijdraagt tot de huidige opvatting van de minister van Justitie over de bevoegdheid van de CTRG (zie randnummer 1).

In zijn advies van 26 januari 2018 bij het ontwerp van wet dat de wet van 17 mei 2006 wijzigde, merkte de Raad van State inderdaad op dat “de plaatsing in een transitiehuis, waartoe door de minister bevoegd voor justitie of zijn gemachtigde wordt beslist, een alternatief (vormt) voor de plaatsing in een gevangenis, net als andere vormen van strafuitvoering zoals het elektronisch toezicht en de beperkte detentie, waartoe door de strafuitvoeringsrechtbank wordt beslist. De vraag rijst waarom in het ene geval de beslissing door de strafuitvoeringsrechtbank wordt genomen en in het andere geval door de minister. Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting op deze kwestie in te gaan”[9].

Door te vermelden dat “de plaatsing in een transitiehuis (…) een alternatief (vormt) voor de plaatsing in een gevangenis”, lijkt het advies van de Raad van State te suggereren dat de transitiehuizen niet zouden vallen onder de basiswet van 12 januari 2005 en dat de

[8] DOC 54 2969/001, blz. 59.
[9] DOC 54 2969/001, blz. 129-130.

2005 et du 2006”[8]. Somme toute, il est manifeste que, sur ce point, les travaux parlementaires témoignent d’une réelle incertitude et imprécision.

Dès lors, à défaut de disposition légale contraire et expresse, les maisons de transition dans lesquelles la peine privative de liberté est exécutée, doivent être considérées comme des prisons au sens de l’article 2, 15°, de la loi de principes.

6. En son article 22, la loi de principes énonce que la première des missions dévolue au Conseil central de surveillance pénitentiaire est “d’exercer un contrôle indépendant sur les prisons, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant.”

Or, au sens de la loi de principes du 12 janvier 2005, les maisons de transition étant des prisons et les participants qui y séjournent étant quant à eux des détenus condamnés, il ne fait pas de doute que la mission de surveillance dévolue aux Conseil central de surveillance pénitentiaire trouve à s’appliquer aux maisons de transition.

7. Il n’est sans doute pas sans intérêt de souligner également que le point de vue actuel du ministre de la Justice en ce qui concerne la compétence du CCSP (voir ci-avant par. 1) trouve vraisemblablement son origine dans une autre confusion qui a présidé à la mise au point des modifications apportées en 2018 à la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe et qui avait fait l’objet d’une observation pertinente reprise à l’avis du Conseil d’État.

En son avis du 26 janvier 2018 relatif au projet de loi modifiant la loi du 17 mai 2006, le Conseil relevait en effet que “le placement en maison de transition, décidé par le ministre qui a la Justice dans ses attributions ou son délégué (…) constitue une alternative au placement en prison, tout comme d’autres formes d’exécution de la peine telles que la surveillance électronique et la détention limitée, dont décide le tribunal de l’application des peines. La question se pose de savoir pourquoi la décision est prise par le tribunal de l’application des peines dans un cas et par le ministre dans l’autre cas. Il est recommandé d’approfondir cette question dans l’exposé des motifs”[9].

Ainsi, en mettant en évidence le fait que “le placement en maison de transition (…) constitue une alternative au placement en prison”, l’avis du Conseil d’État paraît suggérer qu’en conséquence, les maisons de transition n’étant pas visées par la loi de principes du 12 janvier

[8] DOC 54 2969/001, p. 59.
[9] DOC 54 2969/001, p. 129-130.

transitiehuizen waarin de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie voorziet, niet onder de bevoegdheid van de CTRG zouden vallen. Bij nader toezien blijkt evenwel dat de Raad van State in zijn advies alleen de vraag wou stellen naar de bevoegdheid om te beslissen over de plaatsing in een transitiehuis, een bevoegdheid die aan de minister van Justitie en niet aan de strafuitvoeringsrechtbank werd toegekend.

Dit blijkt duidelijk uit de verduidelijking die enkele weken na het advies van de Raad van State in de memorie van toelichting werd gegeven en volgens welke "het voor de hand (ligt) om de bevoegdheid om te beslissen tot de plaatsing in een transitiehuis toe te vertrouwen aan de minister van Justitie. Het transitiehuis maakt immers deel uit van de penitentiaire capaciteit. De veroordeelde ondergaat enkel zijn gevangenisstraf in een andere inrichting dan de gevangenis (…). Omdat deze capaciteit zich buiten de "klassieke" gevangenis situeert en doordat omwille van het principe van de nabijheid deze bovendien geïntegreerd dient te worden in het urbanistisch weefsel, is het toch eerder aangewezen deze plaatsing als een detentiemodaliteit van de uitvoering van de gevangenisstraf te beschouwen, eerder dan als een classificatiebeslissing. Het logische gevolg is dan ook dat de bepalingen betreffende de plaatsing in een transitiehuis worden ingevoegd in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten en meer bepaald (in) Titel IV van deze wet en niet in de wet van 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden."[10]

Nog los van deze logische en juridische analyse zijn de indieners van dit wetsvoorstel bovendien van oordeel dat het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en nondiscriminatie alleen kan worden geëerbiedigd op basis van de interpretatie dat de voormelde beginselenwet van toepassing is op de transitiehuizen. Het regime van de transitiehuizen is immers vergelijkbaar met dat van de detentiehuizen, waarop de voormelde beginselenwet van toepassing is. Wie in een transitiehuis verblijft, bevindt zich met andere woorden in een vergelijkbare situatie als wie in een detentiehuis verblijft. Hoewel beide regimes niet volledig identiek zijn, valt moeilijk te begrijpen hoe die enkele verschillen een verantwoording zouden kunnen vormen voor de ongelijke behandeling die ontstaat indien de in voormelde beginselenwet vervatte waarborgen niet worden toegepast op de gedetineerden van de transitiehuizen.

Er kan kortom geen twijfel over bestaan dat de voormelde basiswet van toepassing is op de transitiehuizen.

[10] DOC 54 2969/001, blz. 58.

2005 et mises en place par la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe, ces maisons ne relèveraient pas de la compétence du CCSP. Toutefois, à l'examen, il apparaît qu'en son avis, le Conseil d'État n'a voulu que mettre en évidence son interrogation quant à la compétence du placement en maison de transition, une compétence réservée au ministre et non au tribunal de l'application des peines.

Preuve en est, l'adaptation de l'exposé des motifs tel que présenté quelques semaines à peine après l'avis du Conseil d'État et où il est précisé que "(…) il est évident d'attribuer la compétence de décision de placement dans une maison de transition au ministre de la Justice. La maison de transition fait partie de la capacité pénitentiaire. Le condamné subit seulement sa peine d'emprisonnement dans un autre établissement (…). Dès lors que cette capacité se situe en dehors d'une prison classique et que le principe de la proximité de ces maisons nécessite une intégration de ces établissements dans l'environnement urbanistique, il conviendrait néanmoins de considérer ce placement plutôt comme une modalité de détention d'exécution de la peine d'emprisonnement que d'une décision de classification. La conséquence logique est que cette modalité s'inscrit dans la loi de 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine et plus précisément dans le Titre IV de cette loi et non plus dans la loi de 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus."[10]

Par ailleurs, pour les auteurs de la présente proposition de loi, au-delà de cette analyse logique et juridique, l'interprétation selon laquelle la loi de principes précitée est applicable aux maisons de transition est la seule qui permette de se conformer au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. En effet, le régime des maisons de transition est similaire à celui des maisons de détention, pour lesquels la loi de principes précitée est applicable. Bref, les détenus des maisons de transition se trouvent dans une situation proche de celle des détenus des maisons de détention. Si le régime n'est pas totalement identique, il est cependant difficile de percevoir en quoi les quelques différences que l'on pourrait identifier seraient de nature à justifier la discrimination résultant de l'inapplication des garanties portées par la loi de principes précitée aux détenus des maisons de transition.

En conclusion, il ne peut y avoir de doute sur le fait que la loi de principes précitée est applicable aux maisons

[10] DOC 54 2969/001, p. 58.

Om evenwel elke twijfel als gevolg van de tegengestelde interpretatie van de minister van Justitie definitief uit te sluiten, achten de indieners van dit wetsvoorstel het noodzakelijk de analyse van de CTRG definitief te bekrachtigen door ter zake de nodige preciseringen in de wet aan te brengen.

Concreet willen de indieners van het wetsvoorstel, zoals ook de CTRG[11] voorstelt, de vereiste preciseringen opnemen in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, meer bepaald in het hoofdstuk gewijd aan de plaatsing in een transitiehuis.

[11] CTRG, *Bevoegdheid van de CTRG voor de transitiehuizen – 2 Wetsvoorstel*, juni 2022 (*https://ctrg.belgium.be/wp-content/uploads/2022/06/Wetsvoorstel-transitiehuizen-juni-2022.pdf)*

de transition. Toutefois, afin de mettre fin de manière définitive à tout doute, suite à l'interprétation contraire défendue par le ministre de la Justice, les auteurs de la présente proposition de loi estiment nécessaire de confirmer définitivement l'analyse menée par le CCSP par des précisions inscrites dans la loi.

Plus précisément, à l'instar de ce que suggère le CCSP[11], les auteurs de la proposition de loi apportent les précisions requises dans la loi du 17 mai 2006 "relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine", dans le chapitre dédié au placement en maison de transition.

Khalil Aouasti (PS)
Pierre-Yves Dermagne (PS)
Caroline Désir (PS)

[11] CCSP, Compétence du CCSP sur les maisons de transition – 2 Projet de proposition de loi, juin 2022, disponible sous ce lien: *Proposition-de-loi-maisons-de-transition-juin-2022.pdf* (*belgium.be*)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 9/2 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, ingevoegd bij de wet van 11 juli 2018, wordt aangevuld met een paragraaf 5, luidende:

"§ 5. Het onafhankelijke toezicht op het transitiehuis, op de bejegening van de veroordeelden die er worden geplaatst en op de naleving van de hen betreffende voorschriften, alsmede de andere opdrachten bedoeld in artikel 26, § 2, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden worden verricht door de in de artikelen 26 tot 31/1 van de voormelde basiswet bedoelde commissie van toezicht bij de gevangenis die de detentiedossiers beheert van alle veroordeelden in het transitiehuis.

De procedure voor de afhandeling van klachten, zoals geregeld in titel VIII van de voormelde basiswet, is van toepassing op de in een transitiehuis geplaatste veroordeelden, met dien verstande dat de verantwoordelijke van het transitiehuis dient te worden beschouwd als de directeur in de zin van de voormelde basiswet.

De veroordeelde heeft het recht tegen de beslissing die de minister of diens gemachtigde in overeenstemming met artikel 12, § 2, neemt, beroep aan te tekenen bij de in artikel 25/2 van de voormelde basiswet bedoelde Beroepscommissie van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen. De artikelen 165 en 166 van de voormelde basiswet zijn van toepassing op de beroepsprocedure."

8 november 2024

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 9/2 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, inséré par la loi du 11 juillet 2018, est complété par un paragraphe 5, rédigé comme suit:

"§ 5 Le contrôle indépendant sur la maison de transition, sur le traitement réservé aux condamnés qui y sont placés et sur le respect des règles les concernant et les autres missions visées à l'article 26, § 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus sont exercés par la commission de surveillance de la prison visée par les articles 26 à 31/1 de la loi de principes précitée qui gère les dossiers de détention de l'ensemble des condamnés de la maison de transition.

La procédure relative au traitement des plaintes telle qu'organisée au Titre VIII de la loi de principes précitée, s'applique aux condamnés placés en maison de transition, étant entendu que le responsable de la maison de transition est à considérer comme le directeur au sens de la loi de principes précitée.

Le condamné a le droit d'interjeter appel contre la décision du ministre ou de son délégué prise conformément à l'article 12, § 2, auprès de la commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire visée à l'article 25/2 de la loi de principes précitée. Les articles 165 et 166 de la loi de principes précitée sont applicables à la procédure d'appel."

8 novembre 2024

Khalil Aouasti (PS)
Pierre-Yves Dermagne (PS)
Caroline Désir (PS)

Centrale drukkerij - Imprimerie centrale