

BELGISCHE SENAAT**SENAT DE BELGIQUE****ZITTING 1984-1985****SESSION DE 1984-1985**

8 MAART 1985

8 MARS 1985

Voorstel van wet tot invoering van arbeid voor de gemeenschap als vervangende straf**Proposition de loi instaurant le travail au profit de la communauté comme peine de substitution**

(Ingediend door de heer R. Gillet)

(Déposée par M. R. Gillet)

TOELICHTING**DEVELOPPEMENTS**

Wij mogen niet langer blind blijven voor de sterk toenemende onveiligheid en voor de groeiende angstgevoelens bij de bevolking.

De Regering is van plan om in het raam van haar bevoegdheden een aantal maatregelen te nemen ten einde de preventie te bevorderen en de beroering in de openbare mening te stillen, en dit is zeer goed.

Maar het neemt niet weg dat de kleine delinquenten — en weldra ook de grotere — een zodanig gevoel van straffeloosheid hebben dat het aantal diefstallen en overvallen, vooral gepleegd door minderjarigen, voortdurend stijgt.

Als voornaamste oorzaken van de toenemende delinquentie en criminaliteit worden gewoonlijk de economische crisis, de morele crisis in de gezinnen en zelfs het schoolstelsel genoemd. Men vergeet al te dikwijls dat misdrijven die gestraft worden met korte gevangenisstraffen welke niet worden uitgevoerd, of gepleegd worden door minderjarigen welke zonder vorm van proces worden vrijgelaten, op de duur niet meer worden beteugeld, zodat bij de schuldigen een gevoel van straffeloosheid ontstaat dat hen aanspoort om te herbeginnen.

Moeten de gevangenisstraffen worden uitgebreid? Zeker niet, omdat opsluiting, vooral voor jongeren die tot korte straffen zijn veroordeeld, meer schade berokkent dan nut oplevert.

Nous devons cesser de nous cacher la hausse considérable de l'insécurité et le sentiment de peur qui se développe au sein de la population.

Le Gouvernement compte prendre, dans le cadre de ses attributions, une série de mesures afin de développer la prévention et de calmer l'émotion de l'opinion publique et c'est très bien ainsi.

Il n'en reste pas moins qu'en matière de répression la petite délinquance — et bientôt la moyenne — jouit d'un tel sentiment d'impunité que les vols et agressions se multiplient, surtout de la part de mineurs d'âge.

Il est habituel de citer, comme causes principales de l'augmentation de la délinquance et de la criminalité, la crise économique, la crise morale de la famille, voire le système scolaire. On oublie trop souvent que certains délits, punis de courtes peines de prison qui ne sont pas exécutées ou tout simplement commis par des mineurs d'âge qui sont libérés sans autre forme de procès, finissent par ne plus être réprimés, développant ainsi, chez les coupables, un confort d'impunité qui les incite à recommencer.

Faut-il agrandir les prisons? Certainement pas, car l'incarcération, surtout pour des jeunes condamnés à de courtes peines, est plus néfaste qu'utile.

Zou het niet beter zijn het geld voor andere zaken te gebruiken dan voor bakstenen ?

Zo heeft in sommige landen gaandeweg de gedachte ingang gevonden om in de wetgeving de mogelijkheid op te nemen sommige delinquenten te veroordelen tot arbeid ten behoeve van de gemeenschap. Dit is doeltreffend gebleken, zowel inzake beteugeling als inzake reclassering.

Waarop wacht men om in België hetzelfde te doen ?

Het is aan de indiener van dit voorstel niet onbekend dat de invoering van arbeid ten behoeve van de gemeenschap als straf ter vervanging van korte gevangenisstraffen overwogen wordt in het raam van de hervorming van het Strafwetboek (Verslag over de voornaamste grondslagen voor de hervorming, juni 1979, blz. 66 en 67). De Minister van Justitie heeft dit bevestigd bij de bespreking van zijn begroting voor 1984 (*Beknopt Verslag Senaat* 5 juni 1984, blz. 858).

Er zij evenwel opgemerkt dat tussen de bekendmaking van het verslag over de grondslagen voor de hervorming en de verklaring van de Minister vijf jaren verlopen zijn en dat de indiener van dit voorstel vroeger een voorstel van wet heeft ingediend tot regeling van de verkoop van de karabijn « .22 long rifle » (Kamer, Zitting 1966-1967, 430-1; buitengewone zitting 1968, 38-1; zitting 1976-1977, 1100-1; Senaat, buitengewone zitting 1977, 31-1; zitting 1980-1981, 644-1).

Ook daar kreeg hij te horen dat de hervorming van de wetgeving op de wapens aan een commissie was opgedragen en dat op haar conclusies moest worden gewacht. Men weet hoe het afgelopen is : de long rifle .22 is nog steeds vrij te koop.

Bij de plechtige openingszitting van het Hof van beroep te Brussel op 1 september 1981, heeft advocaat-generaal Paul De Cant zijn toespraak volledig gewijd aan de maatschappelijke diensverlening als vervangende straf. Hij besloot dat het nodig was wettelijk in te grijpen op twee voorwaarden :

1. De vereiste infrastructuur moet beschikbaar zijn zoals in Groot-Brittannië (N.A.P.O.) en Nederland (Reclassering).

2. Vóór iedere beslissing moet de magistraat het advies kunnen inwinnen van een deskundige inzake maatschappelijk gedrag, d.w.z. een probatieassistent, en hem een wettelijk verplicht gestelde maatschappelijke enquête vragen ten einde in staat te zijn te oordelen of arbeid ten behoeve van de gemeenschap voor de beklagde past.

Als antwoord op vragen die daarover al verscheidene jaren in het Parlement worden gesteld, hebben de verantwoordelijke ministers erop gewezen dat de Commissie voor de herziening van het Strafwetboek heeft verklaard bereid te zijn een stelsel als dit in ons land in te voeren, maar dat de daartoe vereiste infrastructuur niet bestaat. Voorts is bekend dat het Bestuur Strafinrichtingen het probleem nog niet in studie heeft genomen omdat de toepassing ervan afhangt van een beslissing van de wetgevende macht.

Ne serait-il pas préférable d'investir ailleurs que dans des briques ?

Aussi, dans certains pays, l'idée de prévoir, dans la législation, la possibilité de condamner certains délinquants à travailler au profit de la communauté, a-t-elle fait son chemin. Elle s'est révélée efficace tant dans le domaine de la répression que dans celui de la réinsertion sociale.

On se demande ce qu'on attend pour l'instaurer en Belgique.

L'auteur de la proposition n'ignore pas que l'introduction du travail au profit de la communauté comme peine de substitution aux courtes peines de prison est envisagée dans le cadre de la réforme du Code pénal (Rapport sur les principales orientations de la réforme, juin 1979, p. 66-67). Ce fait a d'ailleurs été relevé par le Ministre de la Justice lors de la discussion du budget de 1984 (*Compte rendu analytique Sénat*, 5 juin 1984, p. 854).

Après avoir fait observer que cinq années se sont déjà écoulées entre la publication du rapport sur les orientations de la réforme et la déclaration du Ministre, l'auteur rappellera le dépôt, par lui, d'une proposition de loi réglementant la vente de la carabine .22 long (Chambre, S.O. 1966-1967, 430-1; S.E. 1968, 38-1; S.O. 1976-1977, 1100-1; Sénat, S.E. 1977, 31-1; S.O. 1980-1981, 644-1).

Là aussi, on lui objecta que la réforme de la législation sur les armes avait été confiée à une Commission et qu'il devait en attendre les conclusions. On sait ce qu'il en est. La carabine .22 long est toujours en vente libre.

Lors de l'audience solennelle de la rentrée du 1^{er} septembre 1981, à la Cour d'appel de Bruxelles, le discours de M. l'avocat général Paul De Cant fut entièrement consacré au travail pour la communauté comme peine de substitution. Il concluait à la nécessité de légiférer à deux conditions :

1. Disposer de l'infrastructure nécessaire comme c'est le cas en Grande-Bretagne (la N.A.P.O.) et aux Pays-Bas (la Reclassering).

2. Permettre au magistrat de recourir, avant toute décision, à l'avis d'un expert en comportement social, c'est-à-dire à un assistant de probation et à lui demander une enquête sociale rendue légalement obligatoire afin de lui permettre de juger si le service de la communauté convient réellement au prévenu.

Questionnés depuis plusieurs années au Parlement, les Ministres responsables ont fait observer que la Commission pour la révision du Code pénal s'est déclarée favorable à l'instauration chez nous d'un tel système tout en avouant que l'infrastructure nécessaire à cette réalisation n'existe pas dans notre pays. D'autre part, on sait que l'administration des établissements pénitentiaires n'a pas entrepris d'études au sujet de cette mesure, parce que sa mise en application relève de la décision du pouvoir législatif.

In 1975 reeds stelde procureur-generaal Van Honsté vast dat de overbezetting van de gevangenen, de moeilijkheden als gevolg van de heterogeniteit van de gevangenisbevolking evenals de toenemende intolerantie voor opsluiting, een ernstige malaise hadden geschapen, en overwoog hij reeds de mogelijkheid om veroordeelden arbeid van algemeen belang te laten verrichten.

Ook in het Bulletin van het Bestuur Strafinrichtingen werd de idee geopperd dat het billijk en logisch zou zijn de delinquent te verplichten arbeid te verrichten ten behoeve van de gemeenschap, aangezien de gemeenschap schade heeft geleden door zijn strafbare daden en zijn sociaal gedrag (Mevr. Jacobs-Coenen, inspecteur-generaal van dat Bestuur).

In die omstandigheden leek het ons nodig een voorstel van wet in te dienen om tegemoet te komen aan de uitgesproken wens van de magistratuur en de administratie en om de onontbeerlijke infrastructuur tot stand te kunnen brengen.

Het argument dat dit veel zal kosten weegt niet op tegen de besparingen die kunnen worden gerealiseerd en tegen de voordelen van het stelsel. Het is op dit gebied uiteraard beter te investeren in mensen dan in bakstenen.

Arbeid voor de gemeenschap zal het mogelijk maken kosten te vermijden voor de bouw en het onderhoud van nieuwe strafinrichtingen; de gemeenschap zal haar houding ten opzichte van de delinquenten kunnen herzien, hun isolement zal worden doorbroken, de sociale betrekkingen zullen verbeteren en de probatiecommissie zal belangrijker zaken kunnen doen dan nu het geval is.

Een wet tot invoering van arbeid voor de gemeenschap, die mede voorziet in de middelen om zulks te verwezenlijken, is een dringende noodzaak geworden.

Arbeid voor de gemeenschap als vervangende straf is vanzelfsprekend een van de aspecten van het vraagstuk van « de misdrijven en de bestraffing in het algemeen » en zou als zodanig logischerwijze moeten worden opgenomen in het eerste boek van het Strafwetboek.

Maar dat Wetboek is, sinds de invoering ervan, dikwijls, en soms grondig, gewijzigd, door « aanvullende wetten » (wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling, wet betreffende het sociaal verweer, wet betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, wet op de jeugdbescherming) zonder dat die wetten erin opgenomen zijn; men is van plan dit te doen in het raam van de herziening van het Strafwetboek (Commissie voor de herziening van het Strafwetboek, Verslag over de voornaamste grondslagen voor de hervorming, juni 1979, blz. 34).

Er bestaan derhalve twee mogelijkheden : ofwel wordt het nieuwe instituut van de « arbeid voor de gemeenschap » rechtstreeks opgenomen in het eerste boek van het Strafwetboek, ten einde de strafnormen niet nog meer te versnipperen, ofwel wordt het neergelegd in een bijzondere

Déjà en 1975, M. le procureur général Van Honsté constatait que la surpopulation des prisons, les difficultés résultant de l'hétérogénéité de la population pénitentiaire autant que l'aggravation de l'intolérance à l'incarcération ont créé un grave malaise et envisageait déjà la possibilité de mettre sur pied l'accomplissement par le condamné d'un travail d'intérêt général.

Il est jusqu'au Bulletin de l'administration pénitentiaire pour exprimer l'idée qu'il est équitable et logique d'imposer au délinquant l'obligation d'exécuter un travail qui soit profitable à la communauté puisque celle-ci a subi un dommage du fait de ses actes délictueux et de son comportement social (Mme Jacobs-Coenen, inspecteur général de cette administration).

Dans ces conditions, il nous a paru nécessaire de déposer une proposition de loi qui puisse répondre à un souhait aussi évident de la magistrature ainsi que de l'administration et qui permette de mettre en place l'infrastructure indispensable.

L'argument du coût de la réalisation de cet objectif ne tient pas devant les économies et les avantages qu'elle procure. Il est vrai qu'il vaut mieux, dans ce domaine, investir dans les hommes que dans les briques.

Le travail au profit de la communauté permettrait d'éviter les frais qu'entraîneraient la création et l'entretien de nouveaux établissements pénitentiaires, donnerait à la communauté la possibilité de réviser son attitude à l'égard des délinquants, diminuerait l'isolement de ceux-ci, favoriserait de meilleurs rapports sociaux et contribuerait à donner au service de probation la possibilité de jouer un rôle bien plus important qu'aujourd'hui.

Le vote d'une loi instaurant le travail au profit de la communauté et prévoyant simultanément la mise en œuvre des moyens nécessaires à son application est devenu autant nécessaire qu'urgent.

L'introduction dans notre pays du travail au profit de la communauté comme peine de substitution relève, à l'évidence, de la problématique « des infractions et de la répression en général », et à ce titre, devrait logiquement trouver sa place dans le livre premier du Code pénal.

Mais depuis la promulgation du Code actuel, plusieurs « lois complémentaires » (loi sur la libération conditionnelle, loi de défense sociale, loi sur la suspension, le sursis et la probation, loi relative à la protection de la jeunesse) ont modifié, parfois profondément, l'économie de ce Code sans pour autant y être intégrées, cette intégration étant cependant prévue dans le cadre de la révision du Code pénal (Commission pour la révision du Code pénal, rapport sur les principales orientations de la réforme, juin 1979, p. 34).

Dès lors, deux options sont possibles : ou bien insérer directement la nouvelle institution du « travail au profit de la communauté » dans le livre premier du Code pénal afin de ne pas aggraver davantage la dispersion des normes pénales, ou bien y consacrer une loi particulière, laissant à

wet en wordt het aan de Commissie voor de herziening van het Strafwetboek overgelaten het zijn definitieve plaats te geven in het toekomstige herziene Strafwetboek, ten einde niet vooruit te lopen op de onontbeerlijke coördinering van de aanvullende wetten, die de Commissie voor de herziening voornemens is tot stand te brengen.

De eerste oplossing is natuurlijk eenvoudiger en soepeler (geen probleem indien zou worden gekozen voor een moderne indeling van de artikelen in paragrafen of nummers, welke techniek evenwel moeilijk overeen te brengen zou zijn met de huidige indeling van het Strafwetboek in alinea's). De tweede oplossing zou beter zijn voor de reeds erg aangetaste samenhang van ons oude Wetboek van 1867, te meer omdat het niet de bedoeling is nieuwe wijzen van toepassing in te voeren voor straffen waarin het Wetboek reeds voorziet, maar een nieuwe soort van straf te bepalen.

Om die redenen hebben wij de voorkeur gegeven aan een bijzondere wet.

Dit voorstel zal natuurlijk aanleiding geven tot een reeks uitvoeringsmodaliteiten, vooral met betrekking tot de inrichting van de probatie, de arbeidsvoorwaarden, de schadeloosstelling waarvoor de Staat aansprakelijk is en de aanwending van de bestaande infrastructuur.

Wij menen dat het aan de Koning moet worden overgelaten om het administratief kader voor de uitvoering van de wet vast te stellen.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Wanneer een misdrijf wordt gestraft met gevangenisstraf en de beklaagde tijdens de vijf jaren die de feiten voorafgaan geen veroordeling tot een criminele straf of een gevangenisstraf van meer dan vier maanden zonder uitstel heeft opgelopen wegens een gemeenrechtelijke misdaad of wanbedrijf, kan de rechter bij wijze van hoofdstraf eveneens bevelen dat de veroordeelde ten bate van een openbare instantie, een openbare instelling of een vereniging, gedurende ten minste veertig en ten hoogste tweehonderd veertig uren niet-bezoldigde arbeid van algemeen belang zal verrichten.

Dit artikel kan alleen toepassing vinden indien de beklaagde aanwezig is. Vóór de uitspraak van het vonnis deelt de voorzitter van de rechtbank aan de beklaagde mee dat hij het recht heeft arbeid van algemeen belang te weigeren en neemt hij kennis van zijn antwoord.

De rechter bepaalt binnen welke termijn van ten hoogste achttien maanden de arbeid moet worden verricht. De ter-

la Commission pour la révision du Code pénal la tâche délicate de lui assigner sa place définitive au sein du futur Code pénal révisé, afin de ne pas anticiper sur l'indispensable coordination des lois complémentaires envisagée par la Commission de révision.

La première solution offre évidemment l'avantage de la souplesse (pas de problème, par exemple, si l'on optait pour une division moderne des articles en paragraphes ou numéros, technique qui cadrerait mal en revanche avec le Code pénal actuel, qui ne connaît que la division en alinéas) et de la simplicité. La seconde solution servirait mieux la cohérence, déjà bien malmenée, de notre vieux Code de 1867, d'autant qu'il s'agit ici de créer non pas de nouvelles modalités pour l'application de peines déjà prévues par le Code, mais bien un nouveau type de peine.

C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour une loi particulière.

La présente proposition implique évidemment une série de modalités d'exécution, particulièrement en ce qui concerne l'organisation du service de probation, les conditions de travail, les dommages éventuels engageant la responsabilité de l'Etat et l'utilisation des infrastructures existantes.

Il nous a paru qu'il y avait lieu de confier au Roi le soin de les déterminer et de créer le cadre administratif indispensable à l'application de la loi.

R. GILLET.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Lorsqu'une infraction est punie de l'emprisonnement et que le prévenu n'a pas été condamné, au cours des cinq années précédant les faits, pour crime ou délit de droit commun soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement sans sursis supérieure à quatre mois, le tribunal peut également prescrire à titre de peine principale, que le condamné accomplira, au profit d'une collectivité publique ou d'un établissement public ou d'une association, un travail d'intérêt général non rémunéré et d'une durée qui ne pourra être inférieure à quarante heures ni supérieure à deux cent quarante heures.

Il ne peut être fait application du présent article que lorsque le prévenu est présent. Le président du tribunal, avant le prononcé du jugement, informe le prévenu du droit de refuser l'accomplissement d'un travail d'intérêt général et reçoit sa réponse.

Le tribunal fixe, dans la limite de dix-huit mois, le délai pendant lequel le travail doit être accompli. Le délai prend

mijn neemt een einde zodra de gehele arbeid van algemeen belang is verricht; hij kan worden opgeschort om gewichtige medische, familiale, professionele of sociale redenen.

ART. 2

De bepalingen van artikel 1 zijn mede van toepassing op de minderjarigen van zestien tot achttien jaar. Evenwel mag de arbeid van algemeen belang niet korter duren dan twintig uren en niet langer dan honderd twintig uren en de termijn waarbinnen de arbeid moet worden verricht niet langer dan één jaar.

ART. 3

Vóór een beslissing wordt genomen, moet de rechter het advies inwinnen van een probatieassistent en hem belasten met een maatschappelijke enquête op basis waarvan hij zal oordelen of de arbeid in dienst van de gemeenschap voor de beklaagde past.

ART. 4

De Koning stelt nadere regels voor de toepassing van deze wet en inzonderheid de arbeidsvoorwaarden, de voorwaarden van samenvoeging met de wettelijke arbeidsduur, de arbeidsbescherming en de aansprakelijkheid voor eventuele schade; hij bepaalt eveneens de lijst van de erkende instellingen.

fin dès l'accomplissement de la totalité du travail d'intérêt général; il peut être suspendu provisoirement pour motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social.

ART. 2

Les dispositions de l'article 1^{er} sont applicables aux mineurs de seize à dix-huit ans. Toutefois, la durée du travail d'intérêt général ne pourra être inférieure à vingt heures ni supérieure à cent vingt heures, et le délai pendant lequel le travail doit être accompli ne pourra excéder un an.

ART. 3

Le tribunal devra, avant décision, demander l'avis d'un assistant de probation et le charger d'une enquête sociale qui lui permettra de juger si le service de la communauté convient au prévenu.

ART. 4

Le Roi détermine les modalités d'application de la loi et particulièrement les conditions de travail, les conditions de cumul avec la durée légale de travail, les règles en matière de protection du travail et de responsabilité quant aux dommages éventuels ainsi que la liste des organismes bénéficiaires agréés.

R. GILLET.