

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1984-1985

28 JUNI 1985

**Voorstel van wet tot afschaffing van de
gevangenisstraf**

(Ingediend door mevrouw Saive-Boniver c.s.)

TOELICHTING

De vervangende gevangenisstraf bestaat in het opleggen van een vrijheidsstraf aan een persoon die de geldboete niet betaalt waartoe hij door de strafrechter veroordeeld is.

De duur van die gevangenisstraf kan oplopen tot drie maanden voor een veroordeling wegens wanbedrijf en tot zes maanden voor een veroordeling wegens misdaad (Strafwetboek, artikel 40). Die straffen kunnen worden verdubbeld in geval van herhaling of bij samenloop van wanbedrijven (Strafwetboek, artikelen 56 en 60, cf. *Répertoire pratique de droit belge*, rubriek « *Infractions et répression en général* », supplément deel IV, nrs. 338 en 339).

Eminente juristen, onder wie de heer Legros, de Koninklijke Commissaris voor de hervorming van het Strafwetboek, hebben het bestaan van die straf veroordeeld.

Deze zienswijze verdient volgens ons ernstige overweging. Daarom geven wij hieronder de mening van professor Kellens, voorzitter van de Hoge Raad voor Penitentiair Beleid, in « *La mesure de la peine* », *Précis de pénologie et de droit des sanctions pénales*, verschenen bij de faculteit rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Luik, 1982 (blz. 151 tot 153) :

« De vraag welke procedure wordt gevolgd wanneer een boete niet kan worden ingevorderd, blijkt bijzonder moeilijk op te lossen. Wat staat er te doen wanneer van de veroor-

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1984-1985

28 JUIN 1985

**Proposition de loi supprimant
la peine d'emprisonnement subsidiaire**

(Déposée par Mme Saive-Boniver et consorts)

DEVELOPPEMENTS

L'emprisonnement subsidiaire consiste à appliquer une peine privative de liberté à un individu qui serait en défaut de payer l'amende à laquelle il a été condamné par une juridiction répressive.

La peine peut atteindre trois mois pour les condamnés à raison de délit et six mois pour les condamnés à raison de crime (article 40 du Code pénal), et ces taux peuvent être doublés en cas de récidive ou de concours de délits (articles 56 et 60 du Code pénal, *Répertoire pratique de droit belge*, verbo « *Infractions et répression en général* », complément tome IV, n°s 338 et 339).

De grands esprits — parmi lesquels le Commissaire royal à la réforme du Code pénal, M. Legros — se sont élevés contre une telle institution.

Pour comprendre ce point de vue qui mérite, selon nous, la plus grande considération, qu'il nous soit permis de reproduire ce qu'en dit le professeur Kellens, par ailleurs président du Conseil supérieur de la politique pénitentiaire, dans son ouvrage « *La mesure de la peine* », *Précis de pénologie et de droit des sanctions pénales*, publié à la faculté de droit de Liège, en 1982 (pages 151 à 153) :

« Le problème de la procédure à défaut de recouvrement de l'amende est particulièrement ardu. Que doit-on faire si l'on ne parvient pas à obtenir paiement volontaire, ni même

deelde geen vrijwillige, zelfs geen gedwongen betaling verkregen kan worden? In de meeste landen wordt in dit geval een vervangende gevangenisstraf toegepast (1), maar dat lost het probleem niet op. Het gevolg is immers dat uiterst korte gevangenisstraffen worden toegepast, terwijl korte gevangenisstraffen veelal ondoelmatig worden geacht. Juist omdat die straffen zo ondoelmatig zijn, wordt voorgesteld in de straftechniek veeleer geldboeten op te leggen dan vrijheidsstraf van te korte duur (2).

Daarenboven is gevangenisstraf in dit geval onrechtvaardig in zoverre zij, uit de aard van de zaak, onvermogens treft. Uit een Canadees onderzoek blijkt dat 40 pct. van hen die gevangen zaten wegens het niet betalen van een geldboete, het bedrag toch gedeeltelijk hadden betaald voor of tijdens hun verblijf in de gevangenis. Dat wijst erop dat die personen het volledig bedrag van de geldboete wel willen, doch niet kunnen betalen, wat ook het geval kan zijn met sommige gevangenen die niets hebben betaald. Bovendien wijzen tal van studies uit dat misdrijven waarop gevangenisstraf staat ingeval de geldboete niet wordt betaald, juist misdrijven zijn die voorkomen bij de minder begunstigde lagen van de bevolking, zoals b.v. landloperij en dronkenschap. Dat komt erop neer dat de vervangende gevangenisstraf een discriminatie inhoudt ten opzichte van de economisch zwakkeren. Vooral de Indiaanse bevolkingsgroepen, die relatief nog meer achtergesteld zijn, zijn daarvan het slachtoffer. In 1970 en 1971 was 48,2 pct. van het aantal gedetineerden in de provincie Saskatchewan, opgesloten wegens het niet betalen van geldboeten. Van dat percentage was 57,4 pct. van inheemse oorsprong en 34,7 pct. niet (3).

De Canadese Commissie heeft niet alleen rekening gehouden met de discriminatie en de uitzonderlijk hoge kostprijs van de vervangende gevangenisstraf ingeval een geldboete niet wordt betaald, doch tevens met het feit dat de hele rechtsbedeling in de ogen van velen onbetrouwbaar wordt zodra de geldboete geen straf meer is, doch een middel om zich vrij te kopen.

(1) In België moet de rechter in zijn vonnis de duur van de vervangende gevangenisstraf bepalen, welke duur zes maanden niet mag te boven gaan voor hen die wegens misdaad, drie maanden voor hen die wegens wanbedrijf en drie dagen voor hen die wegens overtreding zijn veroordeeld (Strafwetboek, artikel 40). Behoudens andersluidende bepaling geldt dat eveneens, wanneer de rechter een veroordeling uitspreekt wegens een misdrijf dat wordt gestraft door een bijzondere wet (Hof van Beroep, Antwerpen, 11 december 1980, R.W., 1980-1981, kol. 2326 en noot). In 1979 telde men onder de gevangenisbevolking in ons land, gemiddeld en per dag, 149 personen die uitsluitend een vervangende gevangenisstraf uitzaten (cf. vijfjaarlijks verslag van het Bestuur Strafinrichtingen, in B.B.S., 1980, blz. 331).

(2) J. Graven, « La révision des concepts sur les courtes peines privatives de liberté et la peine pécuniaire », *Revue pénale suisse*, 1963, pp. 401-433; M.-A. Hassan, *L'amende pénale dans les droits modernes et spécialement dans le Code pénal suisse*, Beyrouth, Imprimerie Dar Al-Rashaf, 1958; H. Zipf, *Die Geldstrafe in ihrer Funktion zur Eindämmung der Kurzen Freiheitsstrafe*, Berlin en Neuwied, Hermann Luchterhand, 1966.

(3) Commissie voor de Hervorming van het Canadees Recht, « *Le dédommagement et l'indemnisation; L'amende* », werkstukken 5 en 6, Ottawa, Information Canada, 1974, blz. 32.

forcé, à charge du condamné? Dans la plupart des pays, on recourt en pareil cas à un emprisonnement subsidiaire (1). Le problème n'est évidemment pas résolu pour autant. En effet, on en arrive par cette voie à appliquer des peines d'emprisonnement d'extrêmement courte durée alors que les « courtes peines d'emprisonnement » sont généralement dénoncées comme néfastes. Or, précisément en présence du caractère néfaste de ce genre de peines, un des remèdes proposés est d'utiliser le procédé pénal de l'amende plutôt que celui d'un emprisonnement de trop courte durée (2).

En outre, la solution de l'emprisonnement est injuste dans la mesure où, par définition, elle frappe des insolvables. Une étude canadienne « révèle que 40 p.c. des détenus en raison du défaut de paiement de leur amende avaient acquitté en partie leur amende soit avant ou durant leur incarcération. Ceci indique la volonté, mais aussi l'incapacité de ces personnes d'acquitter le plein montant de l'amende — ce qui pourrait aussi être le cas de certains détenus qui n'ont effectué aucun paiement. De plus, de nombreuses études révèlent que les infractions pour lesquelles l'emprisonnement est imposé à ceux qui font défaut de payer leurs amendes sont typiquement des infractions des « milieux défavorisés », dont le vagabondage et l'ivresse. En d'autres termes, l'emprisonnement comme alternative s'avère une mesure discriminatoire à l'égard du délinquant économiquement défavorisé. Cet effet discriminatoire affecte particulièrement la population indienne qui est relativement plus défavorisée. 48,2 p.c. des admissions enregistrées dans les centres de détention en Saskatchewan au cours de 1970 et 1971 étaient dues au défaut de paiement des amendes. De ce chiffre, 57,4 p.c. des admissions de la population indigène étaient dues au défaut de paiement des amendes, à comparer à 34,7 p.c. des admissions de la population non indigène (3). »

Retenant outre « l'effet discriminatoire et le coût exorbitant de la sentence relative au défaut de paiement », le fait que « tout le système d'administration de la justice devient suspect aux yeux de plusieurs lorsque l'amende n'est plus une sanction, mais plutôt une façon de monnayer la liberté », la

(1) En Belgique, le juge doit fixer dans son jugement la durée de l'emprisonnement subsidiaire, qui ne peut pas excéder six mois pour les condamnés à raison de crime, trois mois pour les condamnés à raison de délit, trois jours pour les condamnés à raison de contravention (Code pénal, article 40). Il en est de même, sauf disposition contraire, lorsque le juge condamne du chef d'une infraction prévue par une loi particulière (Anvers, 11 décembre 1980, R.W., 1980-1981, col. 2326 et la note). En 1979, la population pénitentiaire journalière moyenne en Belgique comprenait 149 personnes écrouées exclusivement pour subir des peines subsidiaires (voy. rapport quinquennal de l'Administration pénitentiaire, B.A.P., 1980, p. 331).

(2) J. Graven, « La révision des concepts sur les courtes peines privatives de liberté et la peine pécuniaire », *Revue pénale suisse*, 1963, pp. 401-433; M.-A. Hassan, *L'amende pénale dans les droits modernes et spécialement dans le Code pénal suisse*, Beyrouth, Imprimerie Dar Al-Rashaf, 1958; H. Zipf, *Die Geldstrafe in ihrer Funktion zur Eindämmung der Kurzen Freiheitsstrafe*, Berlin et Neuwied, Hermann Luchterhand, 1966.

(3) Commission de réforme du droit du Canada, *Le dédommagement et l'indemnisation; L'amende*, documents de travail 5 et 6, Ottawa, Information Canada, 1974, p. 32.

Daarom heeft de Canadese Commissie de volgende twee grondbeginselen onderschreven die voorkomen in het verslag van het *Fines Enforcement Committee* in Nieuw-Zeeland :

« 1. Aangezien de rechtbank, door het opleggen van geldboete, noodzakelijkerwijze van oordeel was dat die straf het best paste bij het misdrijf, moet worden getracht de geldboete te innen voordat wordt overgegaan tot gevangenisstraf of enige andere vrijheidsstraf;

2. De gevangenisstraf mag slechts worden toegepast als allerlaatste middel, indien :

a) alle overige middelen voor de tenuitvoerlegging tot niets hebben geleid;

b) de verdachte geld heeft om of in staat is te betalen. » (1).

Tot slot voegt het verslag daar nog aan toe : « Ofschoon het zeer waarschijnlijk is dat het dreigen met gevangenisstraf aanzet tot het betalen van de geldboete, toch is het aantal gevallen van wanbetaling niet merkkelijk toegenomen, althans niet in Nieuw-Zeeland en Engeland, waar de gevangenisstraf slechts op de allerlaatste plaats wordt toegepast. » (2).

Gaat men op deze wijze tewerk, dan zal, ingeval de geldboeten niet worden ingevorderd, een onderzoek naar de bestaansmiddelen noodzakelijk zijn; de Canadese Commissie heeft voorstellen gedaan over de wijze waarop dat onderzoek verricht moet worden (3). »

In de loop der jaren is deze uiteenzetting en de waarschuwingen die ze inhoudt, bijzonder actueel geworden : op 28 december 1984 waren er in de Belgische gevangenis op een totaal van 6 352 gevangenen, 211 gedetineerden die een vervangende gevangenisstraf uitzaten (tegenover 142 in 1974).

In 1984 werden in totaal 28 866 personen gevangengezet, van wie er 3 528 een vervangende gevangenisstraf moesten uitzitten (tegenover 1 843 in 1974). Wat erop neer komt dat 1 dossier op 8 bij het bestuur strafinrichtingen betrekking had op gedetineerden die wegens het niet betalen van een geldboete waren gevangengezet.

Onder de verschillende categorieën al dan niet veroordeelde personen die in onze overvolle strafinrichtingen zitten, is de categorie die opgesloten zit wegens het niet betalen van een geldboete, nog het allerminst op haar plaats. Het wordt dan ook tijd dat een einde wordt gemaakt aan negentiende eeuwse toestanden, waarbij de gevolgen van de economische crisis niet langer worden omgezet in gevangenisstraffen.

De Administratie van de Belastingen, die in ieder geval eerst moet optreden, kan voldoende burgerlijke middelen

(1) O.C., blz. 33, cf. het Russisch Wetboek van Strafrecht : « Kan de geldboete niet worden geïnd, dan kan de rechtbank beslissen dat zij wordt vervangen door opvoedende arbeid zonder vrijheidsbeneming, naar verhouding van een maand arbeid voor een boete van 10 roebel, zonder dat die arbeid echter meer dan een jaar zou bedragen. De geldboete mag niet worden vervangen door een vrijheidsstraf en de vrijheidsstraf niet door een geldboete.

(2) O.C., blz. 33.

(3) O.C., blz. 38.

Commission canadienne s'est ralliée aux deux principes fondamentaux formulés dans le rapport de *New Zealand Fines Enforcement Committee* :

« 1. Etant donné que le tribunal, en imposant une amende, a forcément estimé cette sanction comme étant celle appropriée à l'infraction, il faut s'efforcer de récupérer l'amende avant de recourir à l'emprisonnement ou à tout autre forme de détention;

2. Il ne faut recourir ultimement à l'emprisonnement que si :

a) toutes les autres méthodes d'exécution ont échoué ou ne se prêtaient pas à ce cas précis et si

b) le prévenu a les moyens ou est capable de payer. » (1).

Le rapport ajoute : « Quoiqu'il soit fort probable que la menace d'emprisonnement encourage le paiement des amendes, il n'y eut aucune augmentation substantielle des cas de défaut de paiement, du moins en Nouvelle-Zélande et en Angleterre, où on n'a recours à l'emprisonnement qu'en dernier ressort » (2).

Cette solution impose, en cas de non-recouvrement, une enquête sur les ressources, dont la Commission canadienne propose les modalités (3). »

Cet exposé et ces mises en garde ont pris, au fil du temps, une redoutable acuité : au 28 décembre 1984, il y avait dans les prisons belges sur un total de 6 352 détenus, 211 personnes détenues uniquement par application de l'emprisonnement subsidiaire (contre 142 en 1974).

En termes d'écrou de personnes venant de l'état de liberté, en 1984, sur un total général de 28 866, 3 528 ont été motivés par la peine d'emprisonnement subsidiaire (contre 1 843 en 1974). En d'autres termes, 1 dossier sur 8 que l'administration pénitentiaire doit constituer concerne des emprisonnés pour amende.

Parmi les différentes catégories de personnes, condamnées ou non, qui surpeuplent nos établissements pénitentiaires, les emprisonnés pour dettes d'amendes sont sans doute les moins normales, et il conviendrait à cet égard de sortir du XIX^e siècle, en évitant de traduire les crises économiques en taux d'emprisonnements.

L'Administration fiscale, qui doit de toute façon intervenir préalablement, dispose de suffisamment de voies d'exécution

(1) *Ibid.*, p. 33, cf. la disposition du Code pénal soviétique : « Lorsqu'il est impossible de recouvrer l'amende, le tribunal peut décider qu'elle sera remplacée par les travaux correctifs sans privation de liberté sur la base d'un mois de travaux correctifs pour 10 roubles d'amende, mais sans dépasser un an de travaux correctifs. L'amende ne peut être remplacée par la privation de liberté ni la privation de liberté par l'amende. »

(2) *Ibid.*, p. 33.

(3) *Ibid.*, p. 38.

van tenuitvoerlegging aanwenden; het is dan ook niet verantwoord dat zij een beroep kan doen op het openbaar ministerie om een straf op de persoon van de veroordeelde ten uitvoer te leggen als tegenwaarde voor de niet-betaalde geldboete.

Vanzelfsprekend is het verantwoord de gevangenisstraf als een dreiging te behouden ingeval de veroordeelde zijn onvermogen met bedrieglijke middelen heeft bewerkt, waardoor artikel 490bis van het Strafwetboek op hem toegepast kan worden. Overigens zou het ongetwijfeld wenselijk zijn dat, naar het voorbeeld van de Engelse *Fines Enforcement Officers*, aan de Administratie van de Belastingen personeelsleden worden toegevoegd die gespecialiseerd zijn in het invorderen van geldboeten.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Voortaan wordt, samen met veroordelingen tot geldboete, geen veroordeling tot vervangende gevangenisstraf meer uitgesproken.

ART. 2

Artikel 40 van het Strafwetboek wordt vervangen als volgt :

« De Koning kan beambten of ambtenaren aanwijzen die bevoegd zijn geldboeten in te vorderen.

Hij kan bijzondere administratieve regels voor die invordering bepalen, die evenwel moet geschieden op de gewone wijze. »

ART. 3

Artikel 41 van het Strafwetboek wordt opgeheven.

ART. 4

De Koning kan de bepalingen van de bijzondere wetten wijzigen die niet meer in overeenstemming zijn met artikel 1.

tion civiles pour qu'il ne soit pas justifié de lui permettre de faire appel au ministère public pour exécuter l'amende par équivalent sur la personne du condamné.

Bien entendu, l'emprisonnement reste une menace justifiée dans les cas où le condamné organise frauduleusement son insolvabilité, s'exposant à l'application de l'article 490bis du Code pénal. Par ailleurs, il serait sans doute souhaitable, à l'exemple de l'expérience anglaise des *Fines enforcement officers*, d'étoffer l'Administration fiscale en personnel spécialisé dans le recouvrement des amendes.

C. SAIVE-BONIVER.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Les condamnations à l'amende ne seront plus, à l'avenir, assorties d'une condamnation à un emprisonnement subsidiaire.

ART. 2

L'article 40 du Code pénal est remplacé par la disposition suivante :

« Le Roi peut désigner des agents ou fonctionnaires habilités à opérer le recouvrement des amendes.

Il peut fixer des modalités administratives particulières à ce recouvrement, qui aura toutefois lieu selon les voies ordinaires. »

ART. 3

L'article 41 du Code pénal est abrogé.

ART. 4

Le Roi est habilité à modifier les dispositions des lois spéciales qui ne seraient plus conformes à l'article 1^{er}.

C. SAIVE-BONIVER.

G. TRUSSART.

P. VAN ROYE.

M. VAN PUymbroeck.