

Chambre des Représentants

SESSION 1987-1988

13 OCTOBRE 1987

PROPOSITION DE LOI dépenalisant le vagabondage (Déposée par M. Van den Bossche)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 1987 a été proclamée « Année internationale du logement des sans-abri » par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le rapport fait par M. A. Lacerda de Queiroz au nom de la Commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen sur le logement des sans-abri dans la Communauté européenne (rapport du 11 mars 1987, document A2-246/86) présente une image stupéfiante de la situation en la matière dans nos riches pays occidentaux.

Une des nombreuses recommandations de la proposition de résolution présentée dans ce rapport est « que la situation des sans-abri soit dépenalisée sans délai, grâce à l'abrogation des lois sur le vagabondage, lorsqu'elles existent, et en particulier de celles concernant la mendicité et le coucher sur la dure, ainsi que la mise en œuvre d'une législation visant à garantir le droit à disposer d'un logement convenable. » (Point 2 de la proposition de résolution, p. 6 du rapport précité).

Nous avons déjà insisté sur le droit au logement dans le cadre d'autres initiatives législatives (concernant notamment la législation sur les loyers).

Nous nous limiterons, dans la présente proposition de loi, à la dépenalisation du vagabondage.

Avec le Luxembourg, la Belgique est encore l'un des rares pays où le vagabondage et la mendicité font l'objet de sanctions pénales (loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité).

Quelque 700 personnes sont actuellement enfermées dans des établissements spéciaux (les « colonies de bienfaisance de l'Etat ») en application de cette loi. Le nombre de personnes qui ont ainsi été enfermées en 1982 a été de 2 246, soit un Belge sur 12 000.

Les intéressés sont privés de leur liberté sans qu'ils se soient rendus coupables d'aucun crime ni du moindre fait

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1987-1988

13 OKTOBER 1987

WETSVOORSTEL tot afschaffing van de landloperij als misdrijf (Ingediend door de heer Van den Bossche)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1987 is door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties uitgeroepen tot « Internationaal Jaar van de daklozen ».

In het verslag van de heer A. Lacerda de Queiroz, namens de Commissie sociale zaken en werkgelegenheid over de huisvesting van daklozen in de Europese Gemeenschap (verslag 11 maart 1987, document A2-246/86) wordt een onthutsend beeld geschetst over deze problematiek in onze « rijke, westerse landen ».

In de resolutie die in dit rapport opgenomen is, is één van de talloze aanbevelingen, de vraag « om de situatie van de daklozen spoedig uit de strafrechtelijke sfeer te halen door intrekking van de wetten op de landloperij, voorzover deze bestaan, en met name door intrekking van de wetten op de bedelarij en het slapen in de open lucht en eveneens door het toepassen van de wetgeving die tot doel heeft om concreet gestalte te geven aan het recht op een geschikte woning » (punt 2 resolutie, blz. 6 geciteerd verslag).

Het recht op wonen is een recht waarop wij reeds in andere wetgevende initiatieven (o.m. huurwetgeving) gehamerd hebben.

In dit wetsvoorstel beperken wij ons tot het (deel) aspect decriminalisering van de landloperij.

België is samen met Luxemburg nog een van de weinige landen waar landloperij en bedelarij strafrechtelijk onderdrukt worden (wet van 27 november 1891 ter beteugeling van de landloperij en de bedelarij).

Ingevolge deze wet zijn thans ongeveer 700 mensen opgesloten in speciale inrichtingen (de zogeheten Rijkswelddadigheidskolonies). In 1982 bijvoorbeeld bedroeg het jaaraantal 2 246 personen of 1 Belg op de 12 000.

De betrokkenen worden van hun vrijheid beroofd zonder misdaad of enig strafbaar feit begaan te hebben, wat in

punissable, ce qui va à l'encontre de la conception la plus élémentaire des droits de l'homme.

La privation de liberté que l'on inflige ainsi à ces « perturbateurs de la tranquillité publique » est en revanche souvent à l'origine d'une série d'actes de petite délinquance. Citons à ce propos l'exposé des motifs joint au rapport précité (p. 13 du rapport): « 2.4. Les sans-abri sont donc pris au piège de la pauvreté. Tributaires d'un réseau de services bénévoles dotés de moyens financiers insuffisants, n'ayant droit qu'à des prestations sociales minimales, considérés comme ne relevant pas des autorités publiques, ils finissent souvent par tomber dans la délinquance.

De même, les lois sur le vagabondage ont pour effet de les assimiler à des délinquants. Dans certains Etats membres, ils sont incarcérés parce qu'ils fréquentent le bord des canaux et les allées, qu'ils errent et qu'ils mendent (leurs prestations sociales étant insuffisantes). Face à une catégorie perçue comme un fléau social, l'Etat est prompt à revendiquer ses responsabilités et à incarcérer des individus qui ne sont pas autrement jugés dignes de son attention. Cette attitude s'est souvent avérée préjudiciable et improductive, tant pour les autorités que pour les intéressés.

2.5. D'une manière générale, les sans-abri sont incarcérés pour des délits mineurs — vagabondage, ivresse publique et vols mineurs. Les délits plus graves, tels qu'agression, coups et blessures, sont moins fréquents. Les sans-abri ne sont pas, tant s'en faut, qualifiés ou organisés pour la criminalité à proprement parler. Ils sont presque tous issus de milieux extrêmement pauvres. Certains ont passé toute leur vie dans des institutions, incluant des orphelins, l'armée, des services psychiatriques, des établissements de soins, des foyers et des refuges ».

Le maintien en vigueur de la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité est par ailleurs contraire à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale dont l'article 1^{er} prévoit que « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine », ainsi qu'à la législation connexe relative au minimum de moyens d'existence. Si l'on s'en tient à la lettre de la loi, le vagabondage ne devrait donc plus exister. Telle est du moins la théorie. Les handicaps sociaux font toutefois que la réalité est bien différente: en l'absence de domicile fixe, le C.P.A.S. sollicite refuse d'accorder le minimum de moyens d'existence; les intéressés ignorent souvent qu'ils ont droit à ce minimum; les formalités à remplir font reculer,...

Il se dégage toutefois dans la jurisprudence une tendance croissante à refuser l'application de la loi du 27 novembre 1891 en invoquant la législation relative aux C.P.A.S., même si la Cour de Cassation adopte en l'occurrence une position que nous jugeons trop réservée (voir: Tribunal de première instance de Bruxelles, 13 août 1985 et réflexions de Bruno Dayez, *Journal des procès* n° 68 — 20 septembre 1985, pp. 30-32; Cour de cassation, 19 février 1986, annoté par X. Dijon et M. Van Ruymbeke, *Journal des procès* n° 87, 13 juin 1986, pp. 28-30).

* * *

L'idée de dépenaliser le vagabondage n'est pas neuve en Belgique. Elle a été avancée, il y a quelques années, par, entre autres, la « Vereniging der Vlaamse Onthaalhuizen » (V.D.V.O.), qui formulait toutefois des réserves du

strijd is met de meest elementaire opvatting inzake rechten van de mens.

Deze vrijheidsberoving van « openbare rustverstorende » elementen is daarentegen vaak aanleiding van een carrière van kleine misdrijven. Terzake citeren wij graag uit de toelichting bij het geciteerde verslag (blz. 13 verslag): « ... 2.4. Het gevolg hiervan is dat de daklozen vastzitten in de armoedeval. Omdat zij afhankelijk zijn van weinig bemiddelde vrijwillige organisaties welke een minimum aan weldadigheidsuitkeringen ontvangen, en zij behoren tot een categorie mensen waarvoor geen verplichte verantwoordelijkheden bestaan, belandt die categorie vaak in de wereld van de kleine misdaad.

Ook de wettelijke bepalingen ten aanzien van landloperij hebben tot gevolg dat de daklozen zich op het pad van de misdaad begeven. In sommige lid-staten worden daklozen in de gevangenis gezet wegens het zich ophouden langs kanalen en paden dan wel wegens zwerven en (door de geringe mogelijkheden van de liefdadigheid) wegens bedelarij. Wanneer deze groep dus wordt beschouwd als een sociale last dan is de staat er als de kippen bij om haar verantwoordelijkheid uit te oefenen en een groep mensen die verder niet haar aandacht waardig wordt gekeurd, in de gevangenis op te sluiten. Voor de betrokken autoriteiten en daklozen leidt dit vaak tot nutteloze geldverspilling.

2.5. In het algemeen belanden daklozen in de gevangenis wegens kleine overtredingen — landloperij, dronkenschap en wanordelijk gedrag en kruimeldiefstallen. Minder gebruikelijk zijn vergripen zoals lichamelijk geweld en het toebrengen van ernstig lichamelijk letsel. Over het algemeen genomen zijn daklozen niet geoefend in of georganiseerd voor daadwerkelijke misdaad. Bijna alle daklozen zijn van huis uit straatarm. Sommigen hunner hebben jarenlang in gestichten gezeten, beginnend bij weeshuizen, daarna kazernes, gevolgd door psychiatrische inrichtingen, opvangthuizen en nachtsielen ».

Het (voort)bestaan van de wet van 27 november 1891 ter beteugeling van de landloperij en de bedelarij is ten andere volkomen in tegenstrijd met de wet van 8 juli 1976 op de O.C.M.W.'s dat in artikel 1 stelt: « Elke persoon heeft het recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid » en de daarmee samenhangende wetgeving op het bestaansminimum. Volgens de letter van de wet kan er dus geen landloperij meer bestaan. Dat is althans de theorie. Dat dat door de praktijk wordt tegengesproken hangt nauw samen met de kansarmoede: bij gebrek aan vastheid van woning weigert het aangezochte O.C.M.W. het bestaansminimum, veelal is niet geweten dat men recht heeft op het bestaansminimum, wordt opgezien tegen de plichtplegingen,...

Nochtans is er in de rechtspraak een toenemende tendens om de toepassing van de hogergenoemde wet van 27 november 1891 te weigeren op basis van de O.C.M.W.-wetgeving, al neemt het Hof van Cassatie terzake een — naar onze mening — te terughoudend standpunt in (zie daaromtrent: Rechtbank 1^{ste} aanleg Brussel, 13 augustus 1985 en bedenkingen van Bruno Dayez, *Journal des procès* n° 68 — 20 september 1985, blz. 30-32; Hof van Cassatie 19 februari 1986 en nota X. Dijon en M. Van Ruymbeke, *Journal des procès* n° 87, 13 juni 1986, blz. 28-30).

* * *

De idee om de landloperij in België te decriminaliseren is niet nieuw. Reeds enkele jaren terug suggereerde o.m. de Vereniging der Vlaamse Onthaalhuizen (V.D.V.O.) deze decriminalisering, mits de nodige terughoudendheid

fait qu'elle craignait de voir supprimer du même coup les crédits prévus en la matière au budget du Ministère de la Justice et de se retrouver ainsi dans une situation encore plus difficile. Aussi cette association préféra-t-elle tenter un certain nombre d'expériences sans revendiquer expressément l'abrogation de la loi de 1891.

C'était toutefois compter sans le plan de Val-Duchesse. Une des mesures de ce plan d'assainissement adopté par le Gouvernement en mai 1986 prévoyait en effet une réduction de 100 millions de F du budget de la Justice 1987 par une révision de la loi sur le vagabondage.

Le calcul suivant avait été fait :

« Or, les vagabonds détenus dans les prisons représentent à peu près 4 % de la population.

L'économie due à une réduction de 4 % de la populations dans les prisons est estimée à 40 millions de F.

Cette réduction a été répartie sur les divers articles destinés à l'entretien des prisonniers, à leur nourriture et à leurs rémunérations (art. 12.02, 12.03 et 12.31).

En outre, le montant des subsides inscrits à l'article 33.10 pour les établissements de Merksplas, Wortel, Saint-Hubert, Sint-Andries a été réduit de 60 millions de F. »

La V.D.V.O. s'est évidemment élevée avec virulence contre cette mesure d'économie brutale, qui n'a du reste pas été exécutée.

Le Ministre de la Justice a en effet précisé dans l'exposé introductif de son budget pour 1987 (p. 3) que :

« Faute d'une solution alternative, la loi du 27 novembre 1891 n'ayant pu être abrogée, ce crédit de 100 millions de F sera réinscrit dans le feuillet d'ajustement du budget 1987. La question a été examinée en concertation avec le Ministre des Affaires sociales et le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale. »

On peut toutefois se demander s'il ne conviendrait pas d'élargir cette concertation, et notamment aux régions, auxquelles l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a confié les matières personnalisables (aide aux personnes).

Si le 7^o de ce même article précise que les régions sont compétentes en matière d'« aide sociale pénitentiaire et post-pénitentiaire à l'exception de l'exécution des décisions pénales », sur base de quoi la mise à la disposition du Gouvernement des vagabonds et des mendiants a continué d'être considérée comme une matière nationale, la dépenalisation du vagabondage ôterait toutefois toute valeur à cette argumentation.

Quoi qu'il en soit, les moyens libérés par l'abrogation de la loi sur le vagabondage devront être consacrés à l'aide sociale en profit des sans-abri. Nous nous rallions en cela sans réserves aux conclusions du premier séminaire européen sur le problème des sans-abri (du 13 au 15 septembre 1985 à Cork — voir rapport, p. 16), ainsi qu'au point de vue selon lequel les pouvoirs publics ont, aux côtés de l'initiative privée, un rôle déterminant à jouer en ce domaine (voir notamment les points 17, 22, 26 et 27 de la résolution précitée, pp. 8 et 9 du rapport).

Afin de concrétiser la dépenalisation du vagabondage, nous proposons d'abroger la loi du 27 novembre 1891

daar zij vreesde meteen ook het budget daartoe voorzien op de begroting van het ministerie van Justitie te zien wegvallen en aldus van de regen in de drop te komen. Het V.D.V.O. gaf dan ook de voorkeur om met een aantal experimenten van start te gaan, zonder uitdrukkelijk de afschaffing van de wet van 1891 te vragen.

Dat was evenwel buiten de geest van Sint-Anna gerekend. Inderdaad, één van de maatregelen in het Sint-Annasaneringsplan, dat in mei 1986 door de regering werd uitgewerkt, was een vermindering van 100 miljoen F op de Justitiebegroting 1987 door middel van een herziening van de wet op de landloperij.

Volgende rekening werd gemaakt :

« De opgesloten landlopers maken ongeveer 4 % van de bevolking uit.

De besparing die voortvloeit uit een daling van de gevangenisbevolking met 4 % werd op 40 miljoen F geraamd.

Deze vermindering is verdeeld over de diverse artikelen betreffende het onderhoud, de voeding en de lonen aan de gevangenen (art. 12.02, 12.03 en 12.31).

Bovendien zijn de subsidies die op artikel 33.10 zijn uitgetrokken voor de inrichtingen te Merksplas, Wortel, Saint-Hubert, Sint-Andries met 60 miljoen F verminderd. »

Uiteraard protesteerde het V.D.V.O. virulent tegen deze botte besparingsbijl, die ten andere nooit uitgevoerd werd.

In de toelichting door de Minister van Justitie van zijn begroting 1987 lezen wij immers (blz. 3) :

« Bij gebrek aan een alternatieve oplossing kon de wet van 27 november 1891 niet worden opgeheven en dient het krediet van 100 miljoen F in het aanpassingsbeleid in de begroting 1987 te worden opgenomen. Deze zaak werd onderzocht in overleg met de Minister van Sociale Zaken en met de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie. »

De vraag is evenwel of dit overleg niet verruimd moet worden, meer bepaald naar de gewesten die bevoegd zijn voor de persoonsgebonden aangelegenheden (bijstand aan personen) overeenkomstig artikel 5 van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

Weliswaar bepaalt het 7^o van genoemd artikel 5 dat de gewesten bevoegd zijn voor « de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening, met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen » op basis waarvan tot op heden de terbeschikkingstelling van de Regering van landlopers en bedelaars als nationale materie aangeduid werden, maar bij decriminalisering ervan valt deze argumentatie weg.

Hoe dan ook, de middelen die vrijkomen door de afschaffing van de wet op de landloperij, moeten worden gebruikt voor sociale voorzieningen ten behoeve van de daklozen. Wij treden deze conclusie van het eerste Europese symposium over daklozen (13-15 september 1985 te Cork — zie verslag blz. 16) alvast volmondig bij, evenals de stelling dat de overheid daarin een beslissende rol te spelen heeft naast het privé-initiatief (zie o.m. punten 17, 22, 26 en 27 van de geciteerde resolutie, blz. 8-9 verslag).

Teneinde de decriminalisering van de landloperij te concretiseren stellen wij voor de wet van 27 november

ainsi que les articles 342 à 347 du Code pénal, qui prévoient que le vagabondage ou la mendicité constituent des circonstances aggravantes de certains faits punissables.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité est abrogée.

Art. 2

Les articles 342 à 347 du Code pénal sont abrogés.

2 septembre 1987.

1891 op te heffen evenals de artikelen 342 tot en met 347 van het Strafwetboek, waarbij landloperij of bedelarij als verzwarende omstandigheid bij strafbare feiten worden aangemerkt.

L. VAN DEN BOSSCHE

WETSVOORSTEL

Artikel 1

De wet van 27 november 1891 ter beteugeling van de landloperij en de bedelarij wordt opgeheven.

Art. 2

De artikelen 342 tot en met 347 van het Strafwetboek worden opgeheven.

2 september 1987.

L. VAN DEN BOSSCHE
L. HANCKÉ