

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1988

22 APRIL 1988

WETSVOORSTEL

**tot opheffing van artikel 53
van de wet van 8 april 1965
op de jeugdbescherming**

(Ingediend door Mevr. Vogels c.s.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De minderjarige heeft in ons rechtssysteem maar weinig rechten (zie : Bral L., « Wat kunnen, mogen of moeten jongeren, juridisch bekeken ? », in *Welzijnswerkkroniek*, april 1986, blz. 6-8). Uiteindelijk wordt hij beschermd door de wet van 8 april 1965 op de jeugdbescherming. Volgens deze wet kan de minderjarige in drie gevallen in de gevangenis belanden : wanneer de jeugdrechter de zaak uit handen geeft en de minderjarige die ouder is dan zestien doorverwijst naar het openbaar ministerie, teneinde een vervolging door het bevoegde gerecht in te stellen (art. 38); wanneer de jongere ter beschikking gesteld is van de regering (art. 49); bij wijze van voorlopige maatregel volgens artikel 53. Volgens dit artikel kan de minderjarige heel uitzonderlijk voor ten hoogste vijftien dagen in een gevangenis opgesloten worden, wanneer de jeugdrechter geen instelling vindt om hem te plaatsen. Er moet geen enkel verband zijn tussen de reden van oppakken van de minderjarige door de politie en de voorlopige plaatsing in de gevangenis. De voorlopige plaatsing kan niet verlengd worden. Het is de feitenrechter die in ieder individueel geval uitspraak doet. Volgens de rechtspraak mag men minderjarigen echter pas in de gevangenis opsluiten als alle plaatsen in private inrichtingen en rijksopvoedingsgestichten volzet zijn. De recht-

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1988

22 AVRIL 1988

PROPOSITION DE LOI

**abrogeant l'article 53 de la loi
du 8 avril 1965 relative à la
protection de la jeunesse**

(Déposée par Mme Vogels et consorts)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le mineur ne jouit que de peu de droits dans notre système juridique (cf. L. Bral, « Wat kunnen, mogen of moeten jongeren, juridisch bekeken ? », dans *Welzijnswerkkroniek*, avril 1986, pp. 6-8). Sa protection est assurée, en dernière analyse, par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, qui prévoit qu'un mineur peut être emprisonné dans trois cas : lorsque le juge de la jeunesse se dessaisit de l'affaire et renvoie le mineur âgé de plus de 16 ans au ministère public pour que la juridiction compétente puisse engager des poursuites (art. 38); lorsque le jeune est mis à la disposition du Gouvernement (art. 49); à titre provisoire en vertu de l'article 53. Cet article permet en effet, à titre tout à fait exceptionnel, de garder provisoirement un mineur dans une maison d'arrêt, pour un terme qui ne peut dépasser quinze jours, lorsque le juge ne trouve pas d'institution en mesure de le recueillir. Il ne doit exister aucun lien entre le motif de l'arrestation du mineur par la police et l'incarcération provisoire. Ce placement provisoire ne peut toutefois pas être prolongé. C'est au juge du fond qu'il appartient de statuer sur chaque cas particulier. Selon la jurisprudence, un mineur ne peut toutefois être emprisonné que si toutes les institutions privées et tous les établissements d'éducation surveillée de l'Etat sont complets. La jurisprudence

spraak (Hof van Beroep te Bergen, 6 januari 1978; Hof van Beroep te Luik, 16 december 1980) aanvaardt dat deze onmogelijkheid tot plaatsing veroorzaakt kan zijn door het ontbreken van aangepaste voorwaarden op het vlak van de veiligheid. In ieder geval moet deze voorlopige plaatsing uitzonderlijk blijven.

Men stelt echter vast dat het aantal voorlopige plaatsingen in gevangenissen volgens artikel 53 onrustwekkend stijgt. Tussen 1978 en 1985 greep een vertienvoudiging plaats, het aantal voorlopige plaatsingen steeg van 128 tot 1 365. In deze zelfde periode werd de verhouding tussen het aantal voorlopige plaatsingen in de gevangenissen en het aantal definitieve plaatsingen in instellingen ook alsmaar groter: terwijl deze in 1978 nog maar 1 op 100 was, is dat in 1985 al meer dan 10 op 100 (zie : Werkgroep Bijzondere Jeugdzorg, « *Jeugdbescherming. De beste stuurlui staan aan wal* », 1985, Leuven). Nochtans waren de private instellingen en de rijksopvoedingsgestichten gemiddeld slechts voor 80 % volzet in deze periode (zie : antwoord van de Minister van Justitie op parlementaire vraag n°161 dd. 19 maart 1985 van volksvertegenwoordiger Gabriëls). Onderzoek in het gerechtelijk arrondissement Brussel wijst bovendien uit dat slechts 19,4 % van de plaatsingen volgens de geest van de wet verlopen. In 66,2 % gaat het om een pure bestraffing. Daarbij moet worden opgemerkt dat jongeren die in deze categorie vallen vaak zelf uit een instelling komen. Hier gaat het dus om flagrant misbruik van artikel 53 dat juist is bedoeld om iemand in de gevangenis te plaatsen, als er geen instelling kan worden gevonden. Het onderzoek wijst verder uit dat men nog in 12,1 % van de gevallen minderjarigen opsluit volgens artikel 53 om ze ter beschikking te hebben van het gerechtelijk onderzoek, hoewel 20 % plaatsen in rijksopvoedingsgestichten en private instellingen onbezet zijn en de onderzoeksrechter sinds de wet van 18 juni 1985 tot wijziging van artikel 24 van de wet op de voorlopige hechtenis, heel gemakkelijk ondervragingen in een ander rechtsgebied kan bevelen. Het onderzoek wijst verder uit dat 34 % van de minderjarigen van artikel 53 binnen het jaar opnieuw worden opgesloten in de gevangenis op grond van artikel 53. De auteurs verklaren het hoog aantal opsluitingen voor een deel door « weekend-opsluitingen » : in het weekend is één rechter van dienst en dat is niet noodzakelijk de jeugdrechter. Als jongeren dan worden aangebracht door de politie is een opsluiting op grond van artikel 53 immers de gemakkelijkste oplossing (zie : Charles, R. en Denuit, M., « Réflexions sur l'application de l'article 53 de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse », in *Journal des tribunaux*, 14 januari 1984, blz. 17-20). Alles wijst er dus op dat de jeugdrechtbanken steeds meer gebruik maken van artikel 53 om repressief op te treden en dat zij daarin vermoedelijk worden beïnvloed door de « short-sharp-shock »-theorie, die vooral in de V.S.A. veel opgeld maakt en die stelt dat een kort verblijf in

(cour d'appel de Mons, 6 janvier 1978; cour d'appel de Liège, 16 décembre 1980) admet que l'impossibilité de placement peut être due à l'absence de conditions de sécurité adéquates. En tout état de cause, ce placement provisoire doit garder un caractère exceptionnel.

Force est cependant de constater que le nombre de placements provisoires effectués en vertu de l'article 53 augmente de façon inquiétante. C'est ainsi que ce nombre a décuplé entre 1978 et 1985, passant de 128 à 1 365. Au cours de cette même période, la proportion des placements provisoires dans les pri-sons par rapport aux placements définitifs dans des établissements a également augmenté : alors qu'elle n'était encore que de 1 % en 1978, elle dépassait 10 % en 1985 (cf. Werkgroep Bijzondere Jeugdzorg, « *Jeugdbescherming. De beste stuurlui staan aan wal* », 1985, Leuven). Pourtant, au cours de cette même période, le taux d'occupation des établissements privés et des établissements d'éducation surveillée de l'Etat n'était que de 80 % (cf. la réponse du Ministre de la Justice à la question parlementaire n°161 du 19 mars 1985 de M. le député Gabriëls). Une étude réalisée dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles révèle en outre que 19,4 % seulement des placements sont effectués conformément à l'esprit de la loi. Dans 66,2 % des cas, il s'agit purement et simplement d'une sanction. Il convient de préciser à ce propos que les jeunes qui en font l'objet sortent souvent d'un établissement. Il s'agit donc manifestement en l'occurrence d'une application abusive de l'article 53, qui n'autorise précisément l'emprisonnement que s'il est impossible de trouver une institution. L'étude révèle par ailleurs que dans 12,1 % des cas, on n'emprisonne les mineurs en application de l'article 53 que pour les maintenir à la disposition des enquêteurs alors que le taux d'occupation des établissements privés et des établissements d'éducation surveillée de l'Etat n'atteint que 80 % et que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 1985 modifiant l'article 24 de la loi relative à la détention préventive, le juge d'instruction peut très facilement ordonner que des interrogatoires aient lieu dans un autre arrondissement. Il ressort en outre de l'étude que 34 % de mineurs placés en vertu de l'article 53 sont à nouveau emprisonnés dans l'année sur base du même article. Les auteurs estiment que le nombre élevé d'emprisonnements s'explique en partie par les « emprisonnements de week-end » : pendant le week-end, la permanence est assurée par un seul juge qui n'est pas nécessairement le juge de la jeunesse. Lorsque des jeunes sont appréhendés par la police, la solution la plus commode consiste en effet à les emprisonner en application de l'article 53 (voir : R. Charles, et M. Denuit, « Réflexions sur l'application de l'article 53 de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse », in *Journal des tribunaux*, 14 janvier 1984, pp. 17-20). Tout indique donc que les tribunaux de la jeunesse se servent de plus en plus de

de gevangenis nuttig kan zijn om de minderjarige af te schrikken en hem zo van de misdaad af te houden. Zoals de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht, ex-procureur-generaal R. Charles in zijn artikel stelt, vindt deze theorie echter geen bevestiging in de praktijk. Integendeel in de gevangenis leert men het vak van anderen en bovendien werkt een plaatsing in de gevangenis in sommige jeugdbendes juist statusverhogend. Voegen we er nog aan toe dat, behalve voor bepaalde vormen van witteboordencriminaliteit, de gevangenis zelfs niet afschrikt voor volwassenen. Bovendien zijn de « misdrijven » van minderjarigen van die aard (vechtpartijen, diefstal — al dan niet met geweld) dat zij niet tot stand komen op grond van een logische afweging van de argumenten voor en tegen het misdrijf, maar zijn ingegeven door irrationele motieven.

De ondertekenaars wijzen er op dat de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens te Straatsburg op 9 mei 1985 een klacht van B. tegen België ontvankelijk verklaarde (Verzoekschrift 9106/80). Het betrof de zaak van een minderjarige die op een jaar tijd verschillende malen op grond van artikel 53 in de gevangenis was opgesloten. B. stelde dat artikel 53 een schending was van artikel 5, § 1.d. van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens omdat zijn opsluiting in de gevangenis niet als een maatregel van opvoedkundige aard kan worden gezien en bovendien was gesteund op zijn gedrag en niet op de « onmogelijkheid om een instelling te vinden ».

Volgens B. was bovendien artikel 5, §§ 4 en 13 geschonden omdat zijn beroep tegen zijn opsluiting als zinloos werd gedefinieerd omdat hij inmiddels al was vrijgelaten. Ook het artikel 5, §§ 4 en 14 was volgens B. geschonden omdat er sprake was van discriminatie tussen jongeren en ouderen wat betreft beroepsmogelijkheden. Verschillende advocaten klagen de gebrekkige rechtspositie van de jongere die op grond van artikel 53 in de gevangenis is opgesloten aan (zie o.m. : Neve, M., « De l'application de l'article 53 de la loi du 8 avril 1965 aux projets de réformes en matière d'enfermement », in *Déviance et Société*, 1985, Genève, 9, 2, blz. 141-150).

De ondertekenaars menen dat er een treffende gelijkenis is tussen het misbruik dat van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis wordt gemaakt (omdat ook daar is bepaald dat die alleen maar mag worden toegepast in « ernstige en uitzonderlijke omstandigheden », hoewel nu al meer dan 30 % van de dagpopulatie in het gevangeniswezen voorlopig gehechten zijn) en de voorlopige bewaringsmaatregel voorzien door artikel 53 van de wet op de jeugdbescherming. In beide gevallen gaat het om een misbruik en daaraan moet een halt worden toegeroepen.

De ondertekenaars wijzen er op dat de Belgische gevangenissen helemaal niet uitgerust zijn om minderjarigen op te vangen : de gevangenisarchitectuur

l'article 53 à des fins répressives et qu'ils sont probablement influencés en cela par la théorie dite « short-sharp-shock », qui est fort en vogue, surtout aux Etats-Unis, et selon laquelle un court séjour en prison peut s'avérer utile pour dissuader le mineur de commettre d'autres infractions. Comme le fait observer M. R. Charles, président du Comité supérieur de contrôle et ancien procureur général, cette théorie ne se vérifie toutefois pas dans la pratique. Au contraire, la promiscuité des prisons apporte le mauvais exemple et dans certaines bandes de jeunes, ceux qui ont séjourné en prison jouissent même d'un certain prestige. Ajoutons que sauf en ce qui concerne certaines formes de criminalité des cols blancs, la prison n'a même aucun effet dissuasif sur les adultes. Ajoutons à cela que les « infractions » que commettent les mineurs (bagarres, vols avec ou sans violence) ne procèdent pas d'une appréciation logique du pour et du contre mais bien de motifs irrationnels.

Les signataires de la présente proposition soulignent que le 9 mai 1985, la Commission européenne des droits de l'homme de Strasbourg a déclaré recevable une plainte de B. contre la Belgique (Requête n° 9106/80). Il s'agissait d'un mineur qui avait été emprisonné plusieurs fois au cours d'une même année en application de l'article 53. B. alléguait que l'article 53 constitue une violation de l'article 5, § 1.d. de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, dans la mesure où son emprisonnement ne pouvait être considéré comme une mesure éducative et qu'il était en outre dicté par son comportement et non par l'impossibilité « de trouver une institution ».

Selon B., l'article 5, §§ 4 et 13, a également été violé puisque son appel contre son emprisonnement a été déclaré non fondé, du fait qu'il avait été libéré entre-temps. B. estimait en outre que l'article 5, §§ 4 et 14, a aussi été violé, parce qu'il était question d'une discrimination entre jeunes et vieux en matière de possibilités d'appel. Plusieurs avocats dénoncent la précarité de la situation juridique des jeunes qui sont emprisonnés en application de l'article 53 (voir notamment Neve, M., « De l'application de l'article 53 de la loi du 8 avril 1965 aux projets de réformes en matière d'enfermement », in *Déviance et Société*, 1985, Genève, 9, 2, pp. 141-150).

Les signataires de la présente proposition estiment qu'il existe une similitude frappante entre l'abus qui est fait de la loi du 20 avril 1874 sur la détention préventive (étant donné que, bien que cette loi prévoit également qu'elle ne peut s'appliquer que « dans des circonstances graves et exceptionnelles », les personnes détenues à titre préventif représentent plus de 30 % de la population moyenne journalière des prisons) et l'usage abusif de la mesure de garde provisoire prévue à l'article 53 de la loi relative à la protection de la jeunesse. Il s'agit dans les deux cas d'un abus auquel il faut mettre un terme.

Les signataires font remarquer que les prisons belges ne sont par ailleurs absolument pas équipées pour héberger des mineurs : l'architecture des prisons

leent zich niet tot adequate opvang en er is veel te weinig hulpverlenend personeel.

De ondertekenaars zijn er zich terdege van bewust dat er nog gevaarlijke minderjarigen bestaan. Daarom blijft artikel 38 van de Wet op de Jeugdbescherming behouden. Door dit artikel kan de Jeugdrechter de zaak uit handen geven en doorverwijzen naar het Openbaar Ministerie, zodat de betrokken minderjarige voor de gewone rechtbanken kan worden berecht. Ook deze procedure moet echter uitzonderlijk blijven.

De ondertekenaars menen dat er voorlopig nog voldoende plaatsen zijn om jongeren op te vangen, maar ze realiseren zich ten volle dat in de nabije toekomst wellicht nieuwe kredieten moeten worden vrijgemaakt om opvangmogelijkheden voor jongeren te scheppen, al dan niet in de nabijheid van de justitiepaleizen. De ondertekenaars menen verder dat de wet op de jeugdbescherming in haar geheel aan een herziening toe is, maar wensen deze globale aanpak te scheiden van deze beperkte stap tot verwijdering uit de gevangenis van minderjarigen die voorlopig waren geplaatst. Ze realiseren zich de beperking van dit voorstel, maar menen toch dat het voor de jongeren zelf erg belangrijk is.

Om al deze redenen menen de ondertekenaars dat artikel 53 van de wet van 8 april 1965 op de jeugdbescherming moet worden afgeschaft. Zij vertalen daarmee op wettelijk vlak de verzuchtingen van verschillende organisaties. De misstanden op dit gebied werden al herhaalde malen aangeklaagd door o.m. de Liga voor Mensenrechten (zie o.m. : « De Kommissie Gevangeniswezen van de Belgische Liga voor de Verdediging van de Rechten van de Mens over de nota Van Elslande over het penitentiair beleid », in : *Panopticon*, 1981, 1, blz. 62-70; « De Liga voor Mensenrechten over het penitentiair beleid van Gol », in : *Panopticon*, 1983, 4, blz. 343-357; de perscommuniqué's van 16 oktober 1983, 28 augustus 1985 en 3 april 1986) en verder o.m. door de « Werkgroep Kinderen in de Gevangenis » (zie : Sprangers, A. en Van Limbergen, K., *Minderjarigen in gevangenis*, documentatiemap, maart 1986), door de werkgroep « Doorheen Tralies » (perscommuniqué van 31 maart 1986), door de Conseil de la jeunesse catholique (perscommuniqué van 31 januari 1985) en vele anderen.

M. VOGELS
H. SIMONS
J. ANSOMS
A. NEYTS-UYTTEBROECK
L. VAN DEN BOSSCHE
L. VANHORENBEEK

ne s'y prête pas et le personnel d'assistance est de surcroît trop peu nombreux.

Les signataires de la présente proposition sont conscients qu'il existe encore des mineurs dangereux. C'est pourquoi l'article 38 de la loi relative à la protection de la jeunesse est maintenu. Cet article permet au juge de la jeunesse de se dessaisir de l'affaire et de la renvoyer au ministère public, de sorte que le mineur concerné puisse être jugé par les juridictions ordinaires. Il importe toutefois que cette procédure demeure elle aussi exceptionnelle.

Les signataires de la présente proposition estiment que les possibilités de recueillir des mineurs sont actuellement encore suffisantes, mais qu'il faudra probablement prévoir à brève échéance de nouveaux crédits en vue de créer des possibilités supplémentaires, éventuellement à proximité des palais de Justice. Les signataires de la présente proposition estiment par ailleurs que la loi relative à la protection de la jeunesse devrait faire l'objet d'une révision globale, qui pourrait être envisagée après l'adoption de la mesure limitée qu'ils proposent et qui vise à empêcher le maintien en prison des mineurs qui y sont placés provisoirement. Tout en étant conscients du caractère limité de cette proposition, ils estiment toutefois qu'elle revêt une grande importance pour les jeunes.

Les signataires de la présente proposition estiment dès lors qu'il convient d'abroger l'article 53 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. En proposant cette abrogation, ils ne font d'ailleurs que traduire en termes légaux le souhait de diverses organisations. En effet, les abus commis en ce domaine ont été maintes fois dénoncés, notamment par la Ligue des droits de l'homme (cf. entre autres « De Kommissie Gevangeniswezen van de Belgische Liga voor de Verdediging van de Rechten van de Mens over de nota Van Elslande over het penitentair beleid », in « *Panopticon*, 1981, 1, pp. 62-70; « De Liga voor Mensenrechten over het penitentair beleid van Gol », in *Panopticon*, 1983, 4, pp. 343-357, et les communiqués de presse des 16 octobre 1983, 28 août 1985 et 3 avril 1986), par le « Werkgroep Kinderen in de gevangenis » (cf. A. Sprangers et K. Van Limbergen, *Minderjarigen in gevangenis*, dossier documentaire, mars 1986), par le groupe de travail « Doorheen Tralies » (communiqué de presse du 31 mars 1986), par le Conseil de la jeunesse catholique (communiqué de presse du 31 janvier 1985) et par beaucoup d'autres.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 53 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming wordt opgeheven.

Art. 2

In artikel 49, tweede lid en in artikel 59, eerste lid, van dezelfde wet worden de woorden « in de artikelen 52 en 53 » vervangen door de woorden « in artikel 52 ».

2 maart 1988.

M. VOGELS
H. SIMONS
J. ANSOMS
A. NEYTS-UYTTEBROECK
L. VAN DEN BOSSCHE
L. VANHORENBEEK

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 53 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse est abrogé.

Art. 2

A l'article 49, alinéa 2, et à l'article 59, alinéa 1^{er}, de la même loi, les mots « aux articles 52 et 53 » sont remplacés par les mots « à l'article 52 ».

2 mars 1988.