

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1989-1990**

20 JUNI 1990

**Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 1 juli 1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnorma-
len en de gewoontemisdadigers**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE UITGEBRACHT DOOR
Mevr. HERMAN-MICHIELSENS**

De Commissie voor de Justitie heeft dit ontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 17 en 30 januari 1990.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE MINISTER

Dit wetsontwerp beoogt een regeling in te stellen waarbij de rechterlijke macht de wettigheid kan beoordelen van de internering die krachtens artikel 25 van de wet van 1 juli 1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnorma-
len en de gewoontemisdadigers, kan worden bevolen tegen recidivisten en gewoontemisdadigers die ter beschikking van de Regering zijn gesteld.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Lallemand, voorzitter; Arts, Baert, Barzin, Cerexhe, Collignon, Cooreman, Crucke, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren de Seny, Erdman, Henrion, Minet, Moureaux, Pataer, Stroobant, Suykerbuyk, mevr. Truffaut, de heren Van Rompaey, Verhaegen en mevr. Herman-Michielsens, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heer Bayenet, mevr. Cahay-André, de heren Hatry, Seeuws, Sprockeels en Weyts.

3. Andere senatoren : de heren Desmedt, Dierickx en Vaes.

R. A 14901*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

816-1 (1989-1990) : Ontwerp van wet.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1989-1990**

20 JUIN 1990

Projet de loi modifiant la loi du 1^{er} juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR Mme HERMAN-MICHIELSENS**

La Commission de la Justice a discuté le projet qui vous est soumis au cours de ses réunions des 17 et 30 janvier 1990.

**I. EXPOSE INTRODUCTIF
DU REPRESENTANT DU MINISTRE**

Le projet de loi vise à organiser une appréciation par le pouvoir judiciaire de la légalité de l'internement qui, en vertu de l'article 25 de la loi du 1^{er} juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, peut être ordonné envers les récidivistes et les délinquants d'habitude mis à la disposition du gouvernement.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Lallemand, président; Arts, Baert, Barzin, Cerexhe, Collignon, Cooreman, Crucke, Mme Delruelle-Ghobert, MM. de Seny, Erdman, Henrion, Minet, Moureaux, Pataer, Stroobant, Suykerbuyk, Mme Truffaut, MM. Van Rompaey, Verhaegen et Mme Herman-Michielsens, rapporteur.

2. Membres suppléants : M. Bayenet, Mme Cahay-André, MM. Hatry, Seeuws, Sprockeels et Weyts.

3. Autres sénateurs : MM. Desmedt, Dierickx et Vaes.

R. A 14901*Voir :***Document du Sénat :**

816-1 (1989-1990) : Projet de loi.

Het gaat hier dus niet om het gedeelte van die wet dat de abnormalen betreft.

Het ontwerp is een gevolg van het arrest-Van Droogenbroeck. In die zaak werd op 24 juni 1982 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vastgesteld dat het ter beschikking van de Regering stellen, in zoverre het betrekking heeft op recidivisten en gewoontemisdadigers, op een bepaald punt strijdig is met het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens.

Op 16 april 1977 heeft de heer Van Droogenbroeck, een Belgisch onderdaan, bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een klacht ingediend tegen de Belgische Staat. In een rapport van 9 juli 1980 is de Commissie tot het besluit gekomen dat er sprake leek te zijn van een schending van artikel 5, § 4, van het Europees Verdrag. De Commissie alsmede de Belgische Regering hebben deze zaak dan ook bij het Europees Hof aanhangig gemaakt.

De heer Van Droogenbroeck voerde aan dat hij geheel in strijd met artikel 5, § 4, van het Europees Verdrag, geen voorziening heeft kunnen vragen bij de rechter, telkens wanneer de Minister van Justitie besloot tot daadwerkelijke vrijheidsbeneming voortvloeiend uit het ter beschikking van de Regering stellen.

Volgens het Europees Hof is het, bij internering van een persoon die ter beschikking van de Regering wordt gesteld immers niet voldoende dat de oorspronkelijke beslissing, tot terbeschikkingstelling wordt onderworpen aan gerechtelijke controle zoals omschreven in artikel 5, § 4. Het Hof stelt vast dat internering slechts zolang kan worden gehandhaafd als de veroordeelde « een aanhoudende neiging tot wetsovertredingen blijkt te hebben » (artikel 23 van de wet van 1 juli 1964), of met andere woorden zolang er een « gevaar voor de maatschappij » bestaat. Aangezien het aanwezig zijn van die voorwaarden hoofdzakelijk afhangt van de evolutie van het gedrag van de veroordeelde, meent het Hof dat het aanwezig zijn van die voorwaarden met redelijke tussenpozen door de rechtbank moet worden gecontroleerd.

Dat betekent dat de veroordeelde op basis van artikel 5, § 4, van het Europees Verdrag het recht heeft met redelijke tussenpozen voorziening te vragen bij een rechtbank opdat deze op korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de gevangenhouding onrechtmatig is. Het Hof heeft gemeend dat de heer Van Droogenbroeck van dit recht geen gebruik heeft kunnen maken en dat bijgevolg artikel 5, § 4, werd overtreden, aangezien de heer Van Droogenbroeck niet de mogelijkheid had de wettigheid van zijn internering door een rechter te laten controleren.

Teneinde de wetgeving in overeenstemming te brengen met het arrest van het Europees Hof van 24 juni 1982, maakt het wetsontwerp het voor de

Il ne s'agit donc pas ici du volet de cette loi qui concerne les anormaux.

Le projet fait suite à l'arrêt Van Droogenbroeck. Dans cette affaire, il a été constaté le 24 juin 1982 par le Cour européenne des droits de l'homme que la mise à la disposition du gouvernement, dans la mesure où elle a trait à des récidivistes et des délinquants d'habitude est sur un point déterminé, contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le 16 avril 1977, M. Van Droogenbroeck, un ressortissant belge, a déposé près la Commission européenne des droits de l'homme, une plainte dirigée contre l'Etat belge. Dans son rapport du 9 juillet 1980, la Commission conclut qu'il semblait s'agir d'une violation de l'article 5, § 4, de la Convention européenne. La Commission ainsi que le gouvernement belge ont alors saisi la Cour européenne de cette affaire.

M. Van Droogenbroeck alléguait que contrairement à l'article 5, § 4, de la Convention européenne, il n'était pas en mesure d'introduire un recours utile devant une instance judiciaire, chaque fois que le ministre de la Justice décidait de le priver effectivement de sa liberté en exécution de la mise à la disposition du gouvernement.

Selon la Cour européenne, il ne suffit pas, en effet, dans le cas de l'internement d'une personne mise à la disposition du gouvernement, que la décision initiale, par laquelle la mise à la disposition est ordonnée, soit soumise au contrôle judiciaire, dont question à l'article 5, § 4. La Cour constate que l'internement ne peut être maintenu qu'aussi longtemps que le condamné « apparaît comme présentant une tendance persistante à la délinquance » (article 23 de la loi du 1^{er} juillet 1964), ou en d'autres termes aussi longtemps qu'il existe un « danger social ». Comme l'existence de ces conditions dépend essentiellement de l'évolution du comportement du condamné, la Cour estime qu'une surveillance judiciaire de l'existence de ces conditions à des intervalles raisonnables s'impose.

Cela signifie que le condamné, sur la base de l'article 5, § 4, de la Convention européenne, a le droit d'introduire à des intervalles réguliers un recours devant un tribunal afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si sa détention est illégale. La Cour a estimé que M. Van Droogenbroeck n'a pas pu bénéficier de ce droit et que dès lors il est contrevenu à l'article 5, § 4, à défaut de la possibilité pour M. Van Droogenbroeck de faire apprécier par un juge la légalité de son internement.

Afin de mettre la législation en accord avec l'arrêt de la Cour européenne du 24 juin 1982, le projet de loi permet à la personne internée d'introduire un

geïnterneerde persoon mogelijk voorziening te vragen, niet alleen wanneer de beslissing tot internering wordt genomen, maar ook later met redelijke tussenpozen.

Na te zijn aangepast aan het advies van de Raad van State werd het wetsontwerp bij het Parlement ingediend op 14 augustus 1987 (Gedr. St. Kamer 1986-1987, nr. 977).

Volksvertegenwoordiger Hermans, rapporteur bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, en de Minister van Justitie hebben samen amendementen opgesteld die een dubbele aanleg willen instellen (voorziening voor de raadkamer met mogelijk beroep voor de kamer van inbeschuldigingstelling) alsook een betere regeling van de termijnen om voorziening te vragen, en van de termijnen vastgesteld voor het nemen van een beslissing. Die termijnen werden respectievelijk verlengd en verkort.

Het ontwerp werd, aldus geamendeerd, eenparig aangenomen door de Commissie voor de Justitie van de Kamer, en eenparig goedgekeurd tijdens de plenaire vergadering van 30 november 1989.

Het is wenselijk dat dit wetsontwerp ten spoedigste wet wordt, zodat de bepalingen van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de mens en fundamentele vrijheden worden nageleefd.

Wat het articuleren van het ontwerp betreft:

— Artikel 25*bis* wordt ingevoegd in de huidige wet: het bepaalt dat de beslissing tot internering met reden omkleed moet zijn, (wat niet expliciet voorgeschreven was in artikel 25 van de huidige wet) en omschrijft eveneens de criteria voor internering.

— Artikel 25*ter* regelt de voorziening tegen die beslissing tot internering.

— Artikel 25*quater* regelt de voorziening met geregelde tussenpozen.

— Artikel 26 van de huidige wet — dat de voorziening regelt tegen de beslissing tot terbeschikkingstelling — werd herzien zodat een dubbele aanleg wordt ingesteld.

— Er werd een artikel 26*bis* ingevoegd, dat de procedure voor beroep regelt.

De rechtspleging werd dus tot in de details geregeld, wat de lengte van de tekst verklaart.

II. VOORAFGAANDE OPMERKING

Het ontwerp sluit aan bij het standpunt ingenomen door het Europees Hof dat niet toestaat dat aan de persoonlijke vrijheid beperkingen worden opgelegd zonder daarbij een termijn vast te stellen.

recours, non seulement lorsque la décision d'internement est prise, mais également ultérieurement à des intervalles raisonnables.

Après son adaptation à l'avis du Conseil d'Etat, le projet de loi a été déposé au Parlement le 14 août 1987 (Doc. Chambre, 1986-1987, n° 977).

Le député Hermans, rapporteur à la Chambre des Représentants, et le Ministre de la Justice ont élaboré en concertation des amendements tendant à l'instauration d'un double degré de juridiction (recours devant la chambre du conseil avec appel possible devant la chambre des mises en accusation) et à un meilleur aménagement des délais pour l'introduction des recours et des délais fixés pour les prises de décision. Les premiers ont été allongés, tandis que les seconds ont été abrégés.

Ainsi amendé, le projet a été adopté à l'unanimité par la Commission de la Justice de la Chambre et voté à l'unanimité en séance plénière du 30 novembre 1989.

Il est souhaitable de convertir ce projet en loi dans les plus brefs délais, afin de respecter le prescrit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Quant à l'articulation du projet:

— Un article 25*bis* vient s'intégrer dans la loi actuelle: il précise que la décision d'internement doit être motivée (ce qui n'était pas explicitement prévu par l'article 25 de la loi actuelle) et précise également les critères pouvant donner lieu à internement.

— Un article 25*ter* organise le recours contre la décision d'internement.

— Un article 25*quater* organise le recours à intervalles réguliers.

— L'article 26 de la loi actuelle — qui organisait un recours contre la décision de mise à disposition — a été revu pour l'inscrire dans le contexte d'un double degré de juridiction.

— Un article 26*bis* a été ajouté, qui organise la procédure au niveau de l'appel.

La procédure a donc dû être réglée dans les détails, ce qui explique la lourdeur du texte.

II. REMARQUE PRELABLE

Le projet fait suite à la position adoptée par la Cour européenne, qui ne permet pas d'appliquer des restrictions à la liberté individuelle sans les assortir d'une limitation dans le temps.

In het ontwerp over de bescherming van de geesteszieken heeft men trouwens ook het verder verblijf in de instelling gebonden aan een beperking in de tijd, na de aanbeveling van de Raad van Europa en na het arrest-Winterwerp.

Men denke ook aan vroegere wijzigingen van deze wetgeving (van 1964) waarbij herhaaldelijk werd verklaard dat er m.b.t. de toestand van sommige geestestoorden — in toepassing van de wet op de geesteszieken of in toepassing van de wet op de gewoontemisdadigers — altijd twee tegenstrijdige bekommernissen zijn: enerzijds is er de bezorgdheid om de beperking van vrijheid zo veel mogelijk te reglementeren en te beperken in de tijd; anderzijds is er de zorg van degenen die aan therapie doen en verklaren dat in de toepassing voor de personen die onder deze wetgeving vallen, het herhaaldelijk herbeginnen van een soort proces hun geestelijke toestand schade berokkent.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

a) Artikelen 25 en 25bis (nieuw)

Een lid merkt op dat de internering in feite een vrijheidsbeneming is die niet door een rechter wordt uitgesproken en waarbij het gevaar zeer groot is dat de Belgische Staat zal veroordeeld worden wanneer de zaak voor het Hof van Straatsburg wordt gebracht.

Een ander lid sluit zich bij deze opmerking aan. Het is immers het feit dat tot de vrijheidsbeneming wordt besloten door de Regering zelf, dat betwistbaar is. Op die manier blijft in feite het oude systeem van de administratieve internering in ons recht behouden.

Het is trouwens heel het systeem van de terbeschikkingstelling van de Regering dat hoe langer hoe meer achterdocht doet ontstaan bij de specialisten in strafzaken omdat deze maatregel niet gepaard gaat met voldoende waarborgen.

Er wordt eveneens herhaald dat de interneringsmaatregel een ministeriële beslissing is, en dat niet wordt gezegd dat die in de tijd moet beperkt zijn.

Ook hier zou een termijn moeten worden voorgeschreven, die zeker niet verder kan gaan dan de terbeschikkingstelling van de Regering, maar die wel korter zou kunnen zijn. Daardoor zou men tegemoetkomen aan de bekommernis van de Raad van Europa, volgens dewelke de persoonlijke vrijheid nooit mag beperkt worden zonder tijdslimiet.

De vertegenwoordiger van de Minister wijst erop dat de wetgever van 1964 tot doel had de invrijheidstelling te vermijden van iemand die, rekening houdend met zijn verleden en met zijn gedrag, een gevaar voor herhaling vertoont, terwijl de feiten die tot de veroordeling aanleiding hebben gegeven alleen een straf van beperkte duur rechtvaardigden.

Dans le projet relatif à la protection des malades mentaux, le maintien de l'hospitalisation a d'ailleurs aussi fait l'objet d'une limitation dans le temps, à la suite de la recommandation du Conseil de l'Europe et après l'arrêt Winterwerp.

Que l'on songe encore aux modifications antérieures de la législation en cause (de 1964). Lors de celles-ci, il a été dit et répété que la situation de certaines personnes atteintes de troubles mentaux mettait toujours en jeu — que ce soit en application de la loi sur les malades mentaux ou en application de celle sur les délinquants d'habitude — deux préoccupations contradictoires: d'une part, le souci de réglementer et de limiter dans le temps, autant que faire se peut, la privation de liberté et, d'autre part, le souci des thérapeutes, qui expliquent qu'en cas d'application de ces mesures, le fait de recommencer plusieurs fois une sorte de procès est préjudiciable à l'état mental des intéressés.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

a) Articles 25 et 25bis (nouveaux)

Un membre remarque qu'en fait, l'internement est une privation de liberté qui n'est pas prononcée par un juge et qui risque fort d'entraîner la condamnation de l'Etat belge si la Cour de Strasbourg était saisie de la question.

Un autre membre approuve cette remarque. C'est en effet parce que la privation de liberté est décidée par le gouvernement lui-même qu'elle est contestable. Ainsi on conserve effectivement dans notre droit l'ancien système de l'internement administratif.

C'est du reste tout le système de la mise à la disposition du gouvernement qui suscite de plus en plus la méfiance de pénalistes, parce que cette mesure n'est pas entourée de garanties suffisantes.

On répète également que la mesure d'internement est une décision ministérielle et qu'il n'est pas dit que celle-ci doit être limitée dans le temps.

Ici encore, il y aurait lieu de prévoir un délai qui ne peut certainement pas aller au-delà de la mise à la disposition du gouvernement, mais qui pourrait être plus bref. On répondrait ainsi à la préoccupation du Conseil de l'Europe, selon lequel la liberté individuelle ne peut jamais être restreinte sans limite de temps.

Le représentant du Ministre rappelle que le législateur de 1964 avait pour but d'éviter la mise en liberté d'une personne qui, compte tenu de son passé et de son comportement, présente un danger de récidive, alors que les faits qui ont donné lieu à sa condamnation ne justifiaient qu'une peine d'une durée limitée.

Als de rechtbank een terbeschikkingstelling van de Regering uitspreekt, plaatst zij zich in de context van de wet van 1964, waarvan zij de gevolgen goed kent.

In een zekere mate is dergelijke terbeschikkingstelling het tegenovergestelde van de invrijheidstelling onder voorwaarde, waarbij de hechtenis de regel blijft.

De vertegenwoordiger van de Minister voegt hieraan toe dat de terbeschikkingstelling van de Regering als dusdanig geen vrijheidsstraf is, maar een vrijheidsbeneming kan meebrengen.

Het Europees Hof heeft trouwens niet gezegd dat de internering op grond van de wet op het sociaal verweer strijdig is met artikel 5 van het E.V.R.M., maar wel dat het gebrek aan enig rechtsmiddel met regelmatige tussenpozen voor een rechtbank het wel was.

Een vorige spreker verklaart dat men toch voorzichtig moet zijn met te stellen dat het arrest van het Hof te Straatsburg enkel en alleen een veroordeling heeft uitgesproken omdat geen voorziening voor de rechtbank mogelijk was. Alleen dat punt is immers aan het Hof te Straatsburg onderworpen geworden.

Tenslotte wordt de Commissie het eens om te stellen dat de tekst moet worden begrepen als volgt:

De beslissing van een rechtbank om iemand ter beschikking van de Regering te stellen houdt ook in dat die Regering dan het recht heeft — krachtens de beslissing van de rechter — om de betrokkene van zijn vrijheid te beroven. Dan kan de Minister eventueel beslissen de terbeschikkingstelling te moduleren in een invrijheidstelling.

Wat de termijn betreft, antwoordt de vertegenwoordiger van de Minister dat er in feite wel een tijdslimiet bestaat, nl. deze van de terbeschikkingstelling zelf.

Bovendien is het duidelijk zo dat, wanneer aan de door het artikel 25*bis* (nieuw) bepaalde voorwaarden niet meer wordt voldaan, de internering geen wettelijke basis meer heeft.

Het is de procedure die door het ontwerp wordt ingesteld die aan de betrokkene de mogelijkheid biedt om dit met regelmatige tussenpozen door de rechter te laten nagaan.

Het lid aan wie dit antwoord wordt gericht, wijst erop dat alleen de betrokkene zelf van die mogelijkheid gebruik kan maken.

b) Artikel 25ter

Een lid is van mening dat dit artikel een fundamenteel bezwaar oproept als men verwijst naar de rechtspraak van het Europees Hof.

Het voorgestelde nieuwe artikel 25ter bepaalt immers in zijn voorlaatste lid:

Si le tribunal prononce une mise à la disposition du gouvernement, il se place dans le contexte de la loi de 1964, dont il connaît bien les effets.

Dans une certaine mesure, cette mise à la disposition du gouvernement est le contraire de la libération conditionnelle, dans laquelle la détention reste la règle.

Le représentant du Ministre ajoute que la mise à la disposition du gouvernement n'est pas en soi une peine privative de liberté, mais qu'elle peut entraîner une privation de liberté.

La Cour européenne n'a du reste pas dit que c'était l'internement sur la base de la loi de défense sociale qui était contraire à l'article 5 de la C.E.D.H., mais bien l'absence d'un recours à intervalles réguliers devant une juridiction.

Un des intervenants précédents déclare qu'il faut être prudent lorsqu'on affirme que la condamnation prononcée par l'arrêt de la Cour de Strasbourg reposait uniquement sur l'impossibilité d'un recours juridictionnel. En effet, ce point était le seul dont la Cour fût saisie.

Finalement, les membres de la Commission tombent d'accord pour dire que le texte doit se comprendre de la manière suivante:

La décision d'un tribunal de mettre une personne à la disposition du gouvernement implique que celui-ci a le droit — en vertu de la décision du juge — de priver l'intéressé de sa liberté. Le Ministre peut alors éventuellement décider de moduler cette mise à disposition en mise en liberté.

A propos du délai, le représentant du Ministre répond qu'en fait, il y a bien une limite dans le temps, à savoir celle de la mise à la disposition du gouvernement elle-même.

En outre, il est clair que, si les conditions prévues à l'article 25*bis* (nouveau) ne sont plus remplies, l'internement n'a plus de base légale.

La procédure instaurée par le projet permet à l'intéressé de faire vérifier la chose à intervalles réguliers par le juge.

Le commissaire à qui cette réponse s'adresse, souligne qu'un tel recours n'existe que pour l'intéressé lui-même.

b) Article 25ter

Un membre estime que si l'on se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne, cet article soulève une objection fondamentale.

En effet, l'article 25ter nouveau dispose, dans son avant-dernier alinéa:

« De raadkamer gaat enkel na of de beslissing van de Minister in overeenstemming is met de wet. Zij spreekt zich niet uit omtrent de wenselijkheid van de internering ... ».

Op die wijze wordt het toezicht van de rechter beperkt tot de controle op de inachtneming van de vormen, en hem wordt het toezicht op de interne wettigheid van de in art. 25bis bepaalde voorwaarden onttrokken.

Spreker herinnert eraan dat het begrip « wettigheid » zowel de interne als de externe wettigheid beoogt.

De door de Kamer overgezonden tekst schijnt alleen de tweede te beogen, terwijl het E.V.R.M. beide beoogt.

Een ander lid antwoordt dat het toezicht waarvan sprake is in het voorlaatste lid van artikel 25ter, zowel de interne als de externe wettigheid betreft.

De vertegenwoordiger van de Minister bevestigt dit standpunt, en voegt hieraan toe dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de opportuniteit van de beslissing en de wettigheid. Het kan b.v. zo zijn dat het gedrag van de betrokkene gevaarlijk is maar dat zijn familie de zorg voor hem op zich neemt, zodat de internering niet nodig blijkt.

Tenslotte wordt de Commissie het eens om het voorlaatste lid van art. 25ter als volgt te interpreteren: « Het toezicht op de wettigheid houdt in dat de rechter kan nagaan of de door artikel 25bis van het ontwerp opgelegde voorwaarden vervuld zijn. Met andere woorden, hij moet de interne en externe wettigheid van de handeling nagaan. Maar wanneer de wettelijke voorwaarden aanwezig zijn kan hij de beslissing van de Minister niet betwisten op het punt van opportuniteit.

De raadkamer zal bijgevolg kunnen nagaan of de ingeroepen motieven werkelijk aanwezig zijn en of zij tot de bedoelde categoriën behoren, maar niet oordelen over de opportuniteit van de beslissing die op die motieven is gegrond. »

Een lid merkt op dat het echter vreemd is, dat de rechter beslist op verzoek van de betrokkene, die bij veronderstelling een vordering indient om zijn internering te betwisten.

Bovendien kan het gebeuren dat de persoon in vrijheid wordt gesteld onder bepaalde voorwaarden, o.m. wat zijn verblijfplaats betreft.

Is er in zulk geval in een rechtsmiddel voorzien?

De vertegenwoordiger van de Minister antwoordt dat er in geen rechtsmiddel is voorzien, vermits het gaat om een totaal andere situatie, dan die welke zich vooral voordoet in het kader van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling.

« La chambre du conseil vérifie uniquement si la décision du ministre est conforme à la loi. Elle ne se prononce pas sur l'opportunité de l'internement... »

De cette manière, le juge voit son rôle limité au contrôle du respect des formes et se voit retirer le contrôle de la légalité interne des conditions prévues à l'article 25bis.

L'intervenant rappelle que la notion de légalité vise tant la légalité interne que la légalité externe.

Il semblerait que le texte transmis par la Chambre ne vise que la deuxième, alors que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales vise les deux.

Un autre membre réplique que le contrôle dont question à l'alinéa pénultième de l'article 25ter porte sur la légalité tant interne qu'externe.

Le représentant du Ministre confirme ce point de vue et ajoute que l'opportunité de la décision doit être distinguée de la légalité. Il se peut, par exemple, que le comportement de l'intéressé soit dangereux, mais que sa famille se charge de veiller sur lui, de sorte que l'internement n'est pas nécessaire.

Finalement, la Commission convient de donner à l'alinéa en question de l'article 25ter l'interprétation suivante: le contrôle de légalité implique la possibilité pour le juge de vérifier si les conditions imposées par l'article 25bis en projet sont réunies. Autrement dit, il doit vérifier la légalité externe et interne de l'acte. Mais il ne peut contester la décision ministérielle sur le plan de l'opportunité, dès que les conditions légales sont réunies.

La chambre du conseil pourra par conséquent vérifier si les motifs invoqués sont réels et s'ils rentrent dans les catégories visées, mais non apprécier l'opportunité de la décision fondée sur ces motifs.

Un membre observe qu'il est étrange que le juge statue à la demande de l'intéressé qui, par hypothèse, dépose une requête en vue de contester son internement.

Il peut en outre arriver que l'intéressé soit mis en liberté sous certaines conditions, notamment quant à sa résidence.

Un recours est-il prévu dans ce cas?

Le représentant du Ministre répond par la négative, puisqu'il s'agit là d'une situation tout à fait différente de celle qui se présente surtout dans le cadre de la loi sur la libération conditionnelle.

Het gaat niet om maatregelen die de individuele vrijheid beperken.

De vorige spreker vraagt welke betekenis de woorden « onder de door hem bepaalde voorwaarden » dan hebben (zie artikel 25 nieuw *in fine*).

De vertegenwoordiger van de Minister wijst erop dat uit statistische gegevens blijkt dat er van 1980 tot 1984 slechts 61 gevallen van terbeschikkingstelling van de Regering zijn geweest (alle maatregelen inbegrepen), zodanig dat de toepassingsfeer van het ontwerp vrij beperkt is.

Wat het nieuwe artikel 25 betreft, heeft de Raad van State vastgesteld dat die tekst in feite een regel bevestigt die in de praktijk al bestond.

In het voorontwerp dat aan de Raad van State werd voorgelegd, werd een andere terminologie gebruikt dan in het thans voorgelegd ontwerp, nl. het woord *guidance*.

De Raad van State merkte op dat dit woord niet terug te vinden was in de Franstalige woordenboeken, zodanig dat men uiteindelijk een andere term heeft gebruikt.

Het woord *guidance* was echter aanwijzend voor de aard van de maatregel.

Deze laatste kan weliswaar in een aantal gevallen een dwingend karakter hebben.

Dit probleem werd uitdrukkelijk behandeld in een uitwisseling van nota's tussen het Departement van Justitie en het Kabinet van Minister Gol.

Het is dus wel bewust dat de toenmalige Minister van Justitie heeft beslist geen beroep te voorzien in de gevallen waarbij de Regering een maatregel van *guidance* (en niet van internering) zou nemen.

In feite heeft men toch in een rechtsmiddel voorzien, vermits de nieuwe versie van artikel 26 een dubbele aanleg instelt tegen de terbeschikkingstelling zelf, hetgeen onrechtstreeks een beroepsmogelijkheid impliceert tegen de maatregel die in uitvoering van deze terbeschikkingstelling wordt genomen.

Anderzijds is het voorschrift van het Europees recht inzake rechten van de mens niet hetzelfde voor de internering en voor andere maatregelen die de vrijheid kunnen beperken, maar die geen « arrestatie » zijn.

Voor het eerste geval legt artikel 5, § 4, E.V.R.M. uitdrukkelijk een beroep en een behandeling van de zaak op korte termijn voor een rechtbank op.

Het tweede geval wordt behandeld in artikel 2 van het vierde protocol, dat luidt als volgt:

« Een ieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt, heeft het recht zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid woonplaats te kiezen. Een ieder is vrij welk land ook, met inbegrip van het zijne,

Il ne s'agit pas de mesures limitant la liberté individuelle.

Le préopinant demande quel sens il convient alors de donner aux mots « sous les conditions qu'il détermine » (voir l'article 25 nouveau *in fine*).

Le représentant du Ministre signale que, selon les statistiques, il n'y a eu, entre 1980 et 1984, que 61 cas de condamnés mis à la disposition du gouvernement (toutes mesures confondues), ce qui lui permet d'affirmer que le champ d'application du projet est plutôt limité.

En ce qui concerne l'article 25 nouveau, le Conseil d'Etat a constaté que ce texte tendrait à consacrer une pratique déjà suivie actuellement.

Dans l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'Etat, on avait utilisé une terminologie différente de celle du présent projet, à savoir le terme « guidance ».

Le Conseil d'Etat ayant observé qu'aucun dictionnaire de la langue française ne connaît ce mot, on a finalement opté pour un autre terme.

Le mot « guidance » était pourtant explicite quant à la nature de la mesure.

Il est vrai que dans un certain nombre de cas, cette dernière peut avoir un caractère contraignant.

Ce problème a fait l'objet d'un échange de notes entre le département de la Justice et le cabinet du ministre Gol.

C'est donc intentionnellement que le ministre de la Justice de l'époque a décidé de ne pas prévoir d'appel dans les cas où le gouvernement prendrait une mesure de guidance (et non d'internement).

En fait, une voie de recours a tout de même été prévue, puisque la nouvelle version de l'article 26 instaure un double degré de juridiction contre la mise à disposition proprement dite, ce qui implique indirectement une possibilité de recours contre la mesure prise en exécution de celle-ci.

Par ailleurs, les prescriptions juridiques européennes concernant les droits de l'homme diffèrent, pour l'internement et pour d'autres mesures qui, sans être une arrestation, sont néanmoins susceptibles de limiter la liberté.

Dans le premier cas, l'article 5, § 4, de la C.E.D.H. impose explicitement un recours et un examen de l'affaire à bref délai devant un tribunal.

Le second cas est traité à l'article 2 du quatrième protocole, qui est libellé comme suit:

« Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

te verlaten. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die welke bij de wet zijn bepaald en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.»

De bovenvermelde tekst schrijft dus geen bijzondere vorm van beroep voor, wat de maatregelen betreft die de vrijheid beperken maar die niet in een arrestatie bestaan.

Een lid antwoordt dat deze tekst toch moet gekoppeld worden aan de bepalingen van het E.V.R.M. zelf.

Een ander lid merkt op dat het beroep bij het Europees Hof in de zaak Vandrogenbroeck was ingesteld op grond van schending van artikel 5, § 1, van het Verdrag, nl. dat er inderdaad in de Belgische wetgeving in geen rechtsmiddel was voorzien tegen zulke internering.

Het lid vraagt zich af of, wanneer dit ontwerp aldus wordt gestemd, de ene of de andere artikel 5, § 1, van het E.V.R.M. niet zou kunnen inroepen.

Op het eerste gezicht ziet men niet in onder welke littera van deze bepaling de internering bevolen door de Minister van Justitie, zou kunnen vallen.

Het lid wijst erop dat het probleem zich dus niet situeert op het ogenblik dat het rechtsmiddel aangewend wordt maar wel vooraf, op het ogenblik van de internering zelf, die tegenstrijdig zou kunnen zijn met artikel 5, § 1, van het E.V.R.M.

Men zou weliswaar de stelling kunnen verdedigen dat in feite de beslissing van de rechtbank die ook de terbeschikkingstelling van de Regering inhoudt, valt onder littera a) van de eerste paragraaf van artikel 5 van het E.V.R.M., nl. dat in feite de vrijheidsbeneming min of meer impliciet gesteund is op een vonnis van een rechter.

In deze gedachtengang zou de vrijheidsbeneming dus niet enkel gebeuren krachtens een beslissing van de Minister, maar krachtens een beslissing van een rechtbank die op een bepaalde wijze door de Minister verder wordt uitgevoerd.

De Minister van Justitie merkt op dat het toch paradoxaal is dat de internering wettelijk zou worden geacht, terwijl een minder strenge maatregel dat niet zou zijn.

Er wordt geantwoord dat dit nochtans juist is, te verantwoorden is, vermits er in het tweede geval geen enkel beroep bestaat.

Een lid stelt dat het beter zou zijn geweest de formulering om te keren en te bepalen dat de rechtbank tot de internering mag besluiten, en dat de Minister daarvan mag afwijken.

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et des libertés d'autrui.»

Le texte qui précède ne prescrit donc pas de forme particulière de recours pour les mesures qui, limitant la liberté, ne consistent pas en une arrestation.

Un commissaire répond que ce texte doit malgré tout être lu conjointement avec les dispositions de la C.E.D.H. proprement dite.

Un autre commissaire observe que le recours devant la Cour européenne se fondait dans l'affaire Vandrogenbroeck sur la violation de l'article 5, § 1^{er}, de la Convention, résultant de ce qu'aucun recours n'était prévu dans la législation belge contre l'internement.

L'intervenant se demande si, au cas où le projet en discussion serait voté tel quel, l'une ou l'autre personne ne pourrait pas invoquer l'article 5, § 1^{er}, de la C.E.D.H.

A première vue, on ne peut pas dire de quel littera de cette disposition, l'internement ordonné par le ministre de la Justice pourrait relever dans ce cas.

Le membre souligne que le problème ne se situe pas au moment où il est possible d'user d'une voie de recours, mais bien préalablement, au moment de l'internement même, lequel pourrait être contraire à l'article 5, § 1^{er}, de la C.E.D.H.

Certes, on pourrait défendre la thèse suivant laquelle la décision judiciaire portant mise à la disposition du gouvernement relève du littera a) du § 1^{er} de l'article 5 de la C.E.D.H., c'est-à-dire qu'en fait, la privation de liberté se fonde plus ou moins implicitement sur le jugement.

Dans cette optique, la privation de liberté ne ferait donc pas uniquement suite à une décision ministérielle, mais elle résulterait d'une décision judiciaire mise à exécution par le ministre selon certaines modalités.

Le Ministre de la Justice observe qu'il est paradoxal que l'internement soit considéré comme légal, alors qu'une mesure moins sévère ne le serait pas.

Il lui est répondu que cela se justifie néanmoins, puisque dans le second cas, il n'existe aucun recours.

Un commissaire dit qu'il aurait été préférable d'inverser la formule et de prévoir que le tribunal peut décider l'internement et que le ministre peut s'en écarter.

De Minister vraagt hoe men in deze context de voorwaardelijke invrijheidstelling dan analyseert in vergelijking met de invrijheidstelling bedoeld in dit ontwerp.

Een lid antwoordt dat het in het eerste geval de rechtbank is die de straf en de duur ervan bepaalt. In het tweede geval voert het ontwerp een administratieve maatregel in, waarvan de duur niet door een rechtbank wordt bepaald op basis van een wettelijke tekst die in de sanctie vooraf zou voorzien.

De mogelijkheid wordt aan de Regering geboden om een maatregel van sociaal belang te treffen, terwijl het Hof van Straatsburg geoordeeld heeft dat zulks alleen wettelijk is wanneer de rechterlijke macht vooraf de aard en de duur ervan heeft bepaald.

De Minister onderstreept dat er toch een quantum bestaat voor de straf, vermits de terbeschikkingstelling van de Regering mag worden bevolen voor 20 jaar na afloop van de gevangenisstraf of voor 5 tot 10 jaar, indien deze straf een jaar niet te boven gaat. Bovendien heeft het Hof van Cassatie in 1978 geoordeeld dat de terbeschikkingstelling van de Regering wel een straf was. Ten slotte is een beroep mogelijk met regelmatige tussenpozen van een, drie of vijf jaar naar gelang van het geval.

Tenslotte beslist de Commissie zich te houden aan de volgende principes:

Met de woorden «onder de door hem bepaalde voorwaarden» worden de maatregelen van *guidance* bedoeld, die tot doel hebben de betrokkenen in de maatschappij te reclasseren.

Het begrip «internering» beoogt elke vrijheidsbeneming, zelfs een gedeeltelijke. In die zin is het opleggen van een bepaalde verblijfplaats een vrijheidsbeneming waarbij beroep open staat.

c) Artikel 25quater

Dit artikel geeft geen aanleiding tot discussie.

Artikelen 2 en 3

Deze artikelen geven geen aanleiding tot discussie.

Le Ministre demande comment, dans ce contexte, on analyse la libération conditionnelle, en comparaison de la mise en liberté visée par le projet en discussion.

Un membre lui répond que dans le premier cas, c'est le tribunal qui fixe la peine et la durée de celle-ci. Dans le second cas, le projet instaure une mesure administrative, dont la durée n'est pas déterminée par un tribunal sur la base d'un texte légal qui prévoirait au préalable la sanction.

L'on permet au gouvernement de prendre une mesure d'intérêt social, alors que la Cour de Strasbourg a jugé qu'une telle procédure n'est légale que lorsque le pouvoir judiciaire en a fixé au préalable la nature et la durée.

Le Ministre souligne qu'il existe cependant un quantum pour la peine, étant donné que la mise à la disposition du gouvernement peut être ordonnée pour 20 ans à l'expiration de la peine de prison ou pour 5 à 10 ans si celle-ci n'excède pas une année. Du reste, la Cour de cassation a estimé en 1978 que la mise à la disposition du gouvernement constituait bien une peine. Enfin, un recours est possible à intervalles réguliers, de un, trois ou cinq ans suivant le cas.

En conclusion, la Commission décide de s'en tenir aux principes suivants:

Les mots «sous les conditions qu'il détermine» visent les mesures de guidance qui ont pour objet de réintégrer les intéressés dans la société.

La notion d'internement recouvre toute privation de liberté, même partielle. En ce sens, le fait d'imposer une résidence déterminée constitue une privation de liberté susceptible de recours.

c) Article 25quater

Cet article ne donne pas lieu à discussion.

Articles 2 et 3

Ces articles ne font l'objet d'aucune discussion.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1, 2 en 3, evenals het ontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

De Rapporteur, *De Voorzitter,*
L. HERMAN-MICHIELSENS. R. LALLEMAND.

TEKST VAN HET ONTWERP:
ERRATUM

In de Nederlandse tekst van artikel 25^{quater}, eerste lid, zoals voorgesteld door artikel 1 van het ontwerp, het woord « vrijheidsberoving » vervangen door het woord « vrijheidsbeneming ».

IV. VOTES

Les articles 1^{er}, 2 et 3, ainsi que l'ensemble du projet de loi, ont été adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé l'unanimité des 14 membres présents.

Le Rapporteur, *Le Président,*
L. HERMAN-MICHIELSENS. R. LALLEMAND.

TEXTE DU PROJET:
ERRATUM

Dans le texte néerlandais de l'article 25^{quater}, premier alinéa, proposé par l'article 1^{er} du projet, remplacer le mot *vrijheidsberoving* par le mot *vrijheidsbeneming*.