

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019

3 OCTOBRE 2019

Proposition de résolution visant à relever l'âge de la majorité pénale à 23 ans

(Déposée par M. Bert Anciaux)

DÉVELOPPEMENTS

I. AVANT-PROPOS

La présente proposition de résolution appelle les différentes autorités du pays à porter à 23 ans l'âge de la majorité pénale, qui avait déjà été relevé à 18 ans par la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse.

Elle se fonde sur la constatation scientifique, généralement admise entre-temps, que les jeunes poursuivent leur croissance jusqu'à environ 21 ans. En effet, le cerveau humain, plus particulièrement le cortex préfrontal, semble n'être stabilisé et n'avoir atteint sa pleine maturité qu'entre 23 et 25 ans.

L'extrait suivant d'un article consulté le 21 juin 2015 sur le site www.e-gezondheid.be est explicite à ce sujet: «Le cerveau n'atteindrait sa pleine maturité qu'aux alentours de 20 ou 25 ans! Et la partie du cerveau qui se développe en dernier, c'est le cortex préfrontal, c'est-à-dire la zone qui commande des aptitudes complexes telles que s'organiser, contrôler ses impulsions, prendre conscience des conséquences de ses actes, établir des priorités, se projeter dans l'avenir.» (*traduction.*)

La science nous fournit donc des informations cruciales pour mettre un âge sur la capacité d'agir au sens juridique, en particulier en ce qui concerne le contrôle des comportements pulsionnels et l'évaluation des conséquences des actes impulsifs. La limite de 18 ans, âge

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2019

3 OKTOBER 2019

Voorstel van resolutie voor de verhoging van de strafrechtelijke meerderjarigheid tot 23 jaar

(Ingediend door de heer Bert Anciaux)

TOELICHTING

I. VOORAF

Dit voorstel van resolutie roept de verschillende overheden in ons land op om de strafrechtelijke meerderjarigheid, die door de wet op de jeugdbescherming van 1965 tot 18 jaar werd verhoogd, nogmaals te verhogen tot 23 jaar.

De motivering hiertoe is de ondertussen algemeen aanvaarde wetenschappelijke vaststelling dat jonge mensen groeien tot ongeveer 21 jaar. In het bijzonder de menselijke hersenen, meer bepaald de prefrontale cortex, lijkt pas gestabiliseerd en volgroeid te zijn tussen de 23 en 25 jaar.

Het citaat geplukt van www.e-gezondheid.be van 21 juni 2015 luidt letterlijk: «De hersenen zouden naar verluidt pas rond de leeftijd van 20 of 25 jaar volgroeid zijn! En het gedeelte van de hersenen dat zich als laatste ontwikkelt, is de prefrontale cortex. Dit is de zone voor de complexe vaardigheden zoals het georganiseerd werken, het onder controle houden van de impulsen, het bewust worden van de gevolgen van de eigen handelingen, het toekennen van prioriteiten, het maken van toekomstperspectieven.»

Daarmee levert de wetenschap inzichten die cruciaal zijn om de handelingsbekwaamheid, in het bijzonder inzake de controle van de drifthuishouding en het inschatten van gevolgen van impulsieve daden, aan een leeftijd te koppelen. De grens van 18 jaar, momenteel de grens voor de

actuel de la majorité pénale, perd dès lors son fondement scientifique, moral et, partant, juridique.

Les réformes successives de l'État, et singulièrement la dernière, ont profondément modifié la répartition des compétences des différentes autorités en ce qui concerne les mesures à prendre face aux jeunes qui commettent des infractions. L'État fédéral et les Communautés ont chacun une part de responsabilité à assumer. Les compétences relatives à cette matière étant partagées, la présente résolution s'adresse aux différents niveaux de pouvoir. Ainsi, les Communautés sont compétentes par excellence pour l'aide intégrale à la jeunesse et le droit sanctionnel de la jeunesse, tandis que l'État fédéral est compétent notamment pour la justice et le droit pénal. La problématique de la majorité pénale est directement liée à ces compétences.

La présente résolution demande au gouvernement fédéral de développer une stratégie, dans le cadre d'une collaboration efficace avec les Communautés du pays, en vue de relever l'âge de la majorité pénale à 23 ans, en s'appuyant pour ce faire sur les études médicales, psychologiques/pédagogiques, criminologiques et juridiques actuelles.

II. PERTINENCE POLITIQUE ET SOCIALE

A. Le caractère spécifique de la protection de l'enfance et du droit de la jeunesse

Il est très instructif de retracer l'historique de la fixation de l'âge de la majorité pénale, car il montre le regard – tantôt optimiste, tantôt désenchanté – qu'une société porte sur ses membres encore en croissance. L'histoire de l'humanité n'a jamais accordé une très grande attention aux préoccupations pédagogiques. De nombreuses sources, anciennes ou plus modernes, se plaignent de la génération à venir (ce phénomène a visiblement toujours existé), lui collant des étiquettes peu flatteuses et lui reprochant par exemple sa décadence morale, son hédonisme effréné, son irresponsabilité, ses pulsions irrépressibles, etc.

Sur le plan juridique, cette vision de la jeunesse a laissé des traces dans le droit successoral; sur le plan politique, des limites d'âge ont été fixées et, sur le plan pédagogique, l'accent a été mis avant tout sur l'éducation. Dans ce processus, la réflexion se limitait généralement (1) aux classes favorisées et (2) aux garçons. Les pauvres et les (jeunes) femmes n'étaient visiblement pas assez importants pour que l'on s'y intéresse à cet égard (ce manque de considération transparaît d'ailleurs encore aujourd'hui).

strafrechtelijke meerderjarigheid, verliest daardoor haar wetenschappelijke, morele en dus ook juridische basis.

Opeenvolgende staatshervormingen, in het bijzonder de meest recente, wijzigden sterk de verdeling van de verantwoordelijkheden van diverse overheden inzake de omgang met jongeren die misdrijven plegen. De Federale Staat en de Gemeenschappen dragen elk hun deel van deze verantwoordelijkheden. De gedeelde aansprakelijkheid ten aanzien van dit probleem maakt dat deze resolutie zich richt tot de verschillende beleidsniveaus. Zo zijn de Gemeenschappen bij uitstek bevoegd voor de integrale jeugdzorg en voor het jeugdsanctierecht, de federale overheid is bevoegd voor onder meer justitie en het strafrecht. Deze problematiek houdt rechtstreeks verband met al deze bevoegdheden.

De resolutie verzoekt de federale regering om in slagkrachtige samenwerking met de Gemeenschappen van dit land een strategie te ontwikkelen teneinde, op basis van hedendaags medisch, psychologisch/pedagogisch, criminologisch en juridisch onderzoek, de leeftijd van de strafrechtelijke meerderjarigheid te verhogen tot 23 jaar.

II. POLITIEKE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

A. De apartheid van de kindbescherming en het jeugdrecht

Een reconstructie van de bepaling van de strafrechtelijke meerderjarigheid levert een meer dan interessant verhaal op. Dit illustreert, soms hoopvol, soms schrijnend, hoe een samenleving kijkt naar opgroeiende mensen. De menselijke geschiedenis besteedde nooit overvloedige aandacht aan pedagogische bekommernissen. Oude en meer moderne bronnen getuigen vaak op klagende wijze (blijkbaar is dit van alle tijden), over de komende generatie. Die wordt beladen met weinig flatterende eigenschappen, zoals moreel verval, oeverloos hedonisme, onverantwoordelijkheid, ontembare driften, enz.

Juridisch vindt men er sporen van in het erfrecht, politiek trok men grenzen qua leeftijd en pedagogisch ging de aandacht vooral naar scholing. Dit alles was meestal beperkt tot (1) de begoede klassen en (2) de jongens. Arme mensen en (jonge) vrouwen leken niet voldoende belangrijk om hiervan onderwerp te worden (ook dit klinkt ook nu herkenbaar).

Le XIX^e siècle a également marqué un tournant sur ce plan. Jusqu'alors confinés dans l'ombre, les jeunes ont commencé à bénéficier d'une attention croissante. Le champ de vision s'est élargi sous l'effet d'un lent mais constant processus de démocratisation, et l'éventail des thèmes pris en compte s'est étoffé. Outre à l'école et au travail, on a aussi accordé à l'organisation des loisirs l'attention qu'elle méritait. Le droit a suivi le mouvement. Des considérations scientifiques «modernes» d'auteurs tels que Locke, Herbart, Fröbel, Pestalozzi et Rousseau – penseur intéressant qui allait à contre-courant des idées de son époque – ont permis de découvrir l'enfant puis, dans le courant du XX^e siècle, le jeune. De plus en plus, les jeunes ont été considérés dans leur spécificité. Une catégorie de la population déterminée par l'âge s'est ainsi vu dédier un cadre de vie spécifique pour l'apprentissage et le jeu, avec un nombre sans cesse croissant d'infrastructures destinées à certaines tranches d'âge, comme des écoles, des orphelinats et, par la suite, des mouvements de jeunesse et des espaces de jeux.

Le Code pénal a vu le jour en 1791, en pleine Révolution française. Pour la première fois, il était possible de rendre un jugement en tenant compte de la situation de l'enfant concerné, le principe sous-jacent étant celui de l'autonomie de la volonté. Les juristes de l'époque, réalisant que les jeunes ne pouvaient pas encore être appelés à rendre pleinement compte de leurs actes sur la base d'une capacité de discernement d'adulte, ont décidé de créer une exception catégorielle. Cette vision a été adaptée dans le cadre de la codification de 1810 et, plus encore, de celle de 1867 en vue de faire bénéficier les jeunes d'une situation intermédiaire, dans laquelle ils n'étaient pas encore traités comme des adultes à part entière, c'est-à-dire des personnes parvenues au terme de leur croissance. Le fait d'être (ou non) parvenu à sa pleine maturité, d'être (ou non) adulte, a été la notion clé pour fixer la frontière morale et aussi juridique entre une autonomie de la volonté entière et une autonomie de la volonté incomplète. C'est sur ce critère que se fonde la notion actuelle de capacité juridique.

En 1912, la loi sur la protection de l'enfance est entrée en vigueur. Dans cette loi, l'État fixait à 16 ans l'âge à partir duquel une personne devait être considérée comme adulte, la majorité pénale étant ainsi définie par une limite d'âge fixée de manière absolue sur le plan juridique.

En 1965, l'âge de la majorité pénale a été relevé à 18 ans par la loi relative à la protection de la jeunesse, qui reste aujourd'hui encore une remarquable expression d'une vision humaniste et progressiste de la place des jeunes dans la société et, partant, du statut juridique à leur

De 19^e eeuw was ook op dit vlak een scharnierpunt. Vanuit de obscuriteit kregen jonge mensen steeds meer aandacht. Het blikveld verruimde door een langzame, zeer gestage democratisering. De thema's verbreedden, naast school en werk kreeg ook vrijetijdsbesteding de nodige aandacht. Het recht volgde. «Moderne» wetenschappelijke inzichten van onder meer Locke, Herbart, Fröbel, Pestalozzi en Rousseau als interessante dwarsligger, leidden naar de ontdekking van het kind en – diep in de 20ste eeuw ook van de jongere. Dit alles veroorzaakte een toenemende apartheid van jonge mensen: men ging een bevolkingscategorie, bepaald door leeftijd, een aparte ruimte bieden: om te leren, om te spelen, en dit met steeds meer leeftijdsspecifieke voorzieningen zoals scholen, weeshuizen en later jeugdbewegingen en speelvoorzieningen.

In 1791, nog in volle Franse Revolutie, ontstond de *Code pénal*. Daarin werden voor het eerst, bij de bepaling van een verdict, afwegingen over de toestand van het kind mogelijk gemaakt. De basis hiervoor vormde het begrip wilsautonomie. De toenmalige juristen beseften dat jonge mensen nog niet volledig konden worden aangesproken op een volwassen beoordelingsvermogen en ze creëerden bijgevolg een aparte, categoriaal bepaalde uitzondering. Deze visie werd aangepast in de codificatie van 1810 en zeker ook in die van 1867, waarbij jonge mensen een soort moratorium kregen toebedeeld: een toestand van «nog niet», met andere woorden geen behandeling zoals die van een volledig volwassen = vol-groeide persoon. De notie (nog niet) volgroeid of (niet) volwassen vormde de morele en ook juridische grens tussen volledige en niet volledige wilsautonomie. Dit begrip wordt vandaag benoemd als handelingsbekwaam.

In 1912 werd de wet op de kindbescherming van kracht. Daarin bepaalde de Staat de leeftijdsgrens tussen van «nog niet» en volwassen op 16 jaar; de strafrechtelijke meerderjarigheid werd een juridisch absoluut bepaalde leeftijdsgrens.

De wet op de jeugdbescherming van 1965, nog steeds een opmerkelijk baken van en vooruitstrevende, humane visie op de maatschappelijke en dus ook juridische positie van jonge mensen, verhoogde de strafrechtelijke meerderjarigheid tot 18 jaar. Deze keuze werd gefundeerd

accorder. Le choix de porter la majorité pénale à 18 ans était motivé par une modification radicale du modèle existant. L'approche juridique classique a été amendée de manière fondamentale sous l'effet d'une conception du bien-être accordant de l'importance aux valeurs sociales et pédagogiques. Cette évolution s'est traduite par le bannissement de la notion de sanction, à laquelle on a substitué des mesures d'accompagnement, également répressives si nécessaire mais toujours assorties d'un encadrement ainsi que, pour la première fois, d'un volet explicitement préventif.

Les changements apportés par la loi de 1965 et ceux survenus après celle-ci ont été si profonds qu'ils ont fait entrer le droit de la jeunesse dans une ère nouvelle et beaucoup plus prometteuse, basée sur l'optimisme et la foi dans le potentiel des jeunes.

Au cours des décennies qui ont suivi, la tendance s'est radicalement inversée. En l'espèce, le fond a été touché, en tout cas sur le plan pédagogique et social, avec les tentatives de Jean Gol, alors ministre de la Justice, de restaurer quasi intégralement une approche répressive à l'égard de citoyens toujours plus jeunes. Depuis lors, des propositions visant à abaisser l'âge de la majorité pénale sont régulièrement déposées. Elles s'inspirent toutes d'une vision radicale, basée sur le modèle de culpabilité individuelle, qui ne lie plus la responsabilité éthique de l'homme à son stade de croissance, ou du moins aux aspects moraux et intellectuels de celui-ci. Si les jeunes grandissaient effectivement toujours plus vite sur le plan physique et apparaissaient comme des personnes solides et parvenues à leur pleine maturité, leur cerveau, en revanche, n'évoluait pas à la même vitesse. L'option de se baser sur le principe de culpabilité individuelle pour fixer l'âge de la majorité pénale n'est pas un choix isolé. Elle s'inscrit parfaitement, entre autres, dans la vision du publiciste polémiste T. Dalrymple; le modèle de culpabilité individuelle semble avoir de nouveau le vent en poupe, ainsi qu'en attestent à l'envi les tendances observables dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, de la lutte contre la toxicomanie, etc.

B. Paradoxe de l'émancipation

Le plaidoyer en faveur d'un relèvement de la majorité pénale semble aller à contre-courant de l'émancipation des jeunes défendue en parallèle. La majorité civile a été abaissée à 18 ans en 1990. Cette décision s'inscrivait dans une évolution qui souhaitait associer plus sérieusement les jeunes à la vie publique. Cela impliquait la capacité d'agir et donc l'octroi de droits et devoirs politiques et économiques. La question de la majorité/

door een radicale wijziging van het bestaande model. De klassieke juridische benadering werd (heel) sterk geamendeerd door de welzijnsvisie, waarbij sociale en pedagogische waarden impact kregen. Dit uitte zich in het verbannen van het begrip straf dat werd vervangen door begeleidende, indien nodig ook bestraffende maatregelen, steeds gepaard gaande met een omkadering en voor het eerst ook een expliciet preventief luik.

De veranderingen door en na de wet van 1965 waren meer dan ingrijpend: het jeugdrecht betrad een nieuwe en veel hoopvollere toekomst, gebaseerd op optimisme en het geloof in de kracht van jonge mensen.

De daaropvolgende decennia wisselde het tij ingrijpend. Het dieptepunt, zeker vanuit een pedagogische en sociale benadering, waren de pogingen van toenmalig minister van Justitie Jean Gol. Die beoogde een quasi totale restauratie van een bestraffende benadering van steeds jongere burgers. Vanaf dat moment duiken regelmatig voorstellen op om de strafrechtelijke meerderjarigheid te verlagen. De drijfveren daarvoor zijn radicaal in hun visie, gebaseerd op het individuele schuldmodel, waarbij een ethische aansprakelijkheid van de mens niet meer aan de fase van zijn groei wordt gekoppeld, althans niet aan de morele en intellectuele aspecten daarvan. Jonge mensen werden inderdaad fysiek steeds sneller groot en vertoonden zich als krachtige, volgroeide mensen, terwijl deze groeispurt geenszins het geval was voor de hersenen. De keuze om het individueel schuldmodel te hanteren als richtsnoer voor de strafrechtelijke meerderjarigheid staat niet geïsoleerd. Onder meer de visie van de polemische publicist T. Dalrymple, sluit hier naadloos bij aan; het individuele schuldmodel lijkt opnieuw in opmars. De tendensen in sectoren zoals de bestrijding van armoede, het bestrijden van drugverslaving, enz., bewijzen dit overvloedig.

B. Paradox van de emancipatie

Een pleidooi voor de verhoging van de strafrechtelijke meerderjarigheid lijkt zich diametraal te verhouden tot het gelijklopend verhaal over de emancipatie van jonge mensen. De burgerrechtelijke meerderjarigheid werd in 1990 tot 18 jaar verlaagd. Deze beslissing sloot aan bij een ontwikkeling die jongeren met meer ernst bij het publieke leven wou betrekken. Dit betekende handlingsbekwaamheid en dus het toekennen van politieke

minorité sexuelle, étroitement liée à cette décision, demeure controversée.

Il est évident que la position des jeunes, copropriétaires de la société, est une question importante. Indépendamment de la présente résolution, de nombreux arguments plaident par exemple en faveur d'un droit de vote dès 16 ans et d'une obligation de vote à 18 ans.

Comment concilier cette tendance à l'émancipation des jeunes avec la proposition de retarder la majorité pénale? Ces deux conceptions ne sont pas diamétralement opposées mais sont complémentaires. En fixant à des âges différents la majorité civile et la majorité pénale, une société assure sciemment une transition progressive entre la position de jeune en croissance physique (corporelle et mentale) et son statut juridique final d'adulte. Dans la période qui sépare la majorité civile (précoce) de la majorité pénale (plus tardive), le jeune peut participer pleinement à la société et y être partie prenante mais le législateur prend en considération des processus de croissance encore importants. Lorsque le jeune commet un faux pas, souvent sous l'effet de processus en cours dans son cortex préfrontal, il reste dans une zone de protection particulière, à savoir le droit (sanctionnel) de la jeunesse. C'est cette protection particulière qui peut par exemple préserver le jeune d'un emprisonnement. Cette préoccupation constitue une des raisons d'être majeures de la présente résolution.

Il faut par ailleurs veiller à ne pas considérer pareillement le groupe des jeunes «plus âgés», soit âgés de 18 à 23 ans, et le groupe plus jeune. De la même manière qu'au cours de l'histoire du droit de la jeunesse, des mesures et dispositifs particuliers en faveur des jeunes ont vu le jour, les autorités concernées devront aujourd'hui élaborer une législation minutieuse et en assurer l'application dans le domaine de l'accueil, de l'accompagnement et du traitement de chaque groupe d'âge séparément.

C. L'incontournable devoir moral et éthique d'une société humaine

Nous avons tracé le cadre et avancé une série d'arguments pour que le relèvement de la majorité pénale à 23 ans soit envisagé avec le sérieux scientifique, politique, juridique et social nécessaire.

en economische rechten en plichten. In nauw verband met deze beslissing blijft de seksuele meerder/minderjarigheid een punt van discussie.

Het moge duidelijk zijn dat de positie van jonge mensen als mede-eigenaars van de samenleving een belangrijke zaak is. Buiten het bestek van deze resolutie zijn er vele argumenten om bijvoorbeeld het stemrecht mogelijk te maken vanaf 16 jaar en de stemplicht vast te leggen op 18 jaar.

Hoe verhoudt deze tendens tot ontvoogding van jonge mensen zich tot een voorstel om de strafrechtelijke meerderjarigheid uit te stellen? Beide staan niet diametraal tegenover elkaar maar zijn complementair. Door een verschil in leeftijd in acht te nemen tussen burgerrechtelijke en strafrechtelijke meerderjarigheid, creëert een samenleving bewust een geleidelijke overgang tussen de fysiek (lichaam en geest) groeiende jonge mens en zijn juridische eindstatus als volwassene. In de periode tussen een (vroeg) burgerrechtelijke en een (latere) strafrechtelijke meerderjarigheid kan de jonge mens enerzijds volwaardig deelnemen en deelhebben aan de samenleving, maar anderzijds houdt de wetgever rekening met nog belangrijke groeiprocessen. Zeker als de jongere over de schreef gaat, vaak het gevolg van processen in de prefrontale cortex, blijft hij in een zone van bijzondere bescherming, namelijk het jeugd(sanctie) recht. Het is deze bescherming die de jonge mens ervoor kan behoeden om bijvoorbeeld in een gevangenis te belanden. Daarin ligt een belangrijke motivering voor deze resolutie.

Anderzijds moet men er alert voor zijn dat de groep van «oudere» jongeren, bijvoorbeeld die tussen 18 en 23 jaar, niet op dezelfde wijze wordt benaderd als de groep die jonger is. Zoals eerder in de geschiedenis van het jeugdrecht de bijzondere maatregelen en voorzieningen voor jongeren ontstonden, zullen de betrokken overheden ook nu een accurate wetgeving moeten uitwerken en de uitvoering daarvan op het vlak van de opvang, begeleiding en behandeling voor elke leeftijdsgroep afzonderlijk verzekeren.

C. De onafwendbare morele en ethisch plicht van een humane samenleving

Hiervoor werd een kader geschetst en werden ook een reeks argumenten gegeven om een verhoging van de strafrechtelijke meerderjarigheid tot 23 jaar met wetenschappelijk, politieke, juridische en maatschappelijke ernst aan te pakken.

L'argumentation majeure est toutefois celle qui repose sur des principes moraux et éthiques. Quasiment tous les juristes, criminologues, psychologues et spécialistes des sciences sociales, unis dans un consensus étonnant et exceptionnel, estiment que l'enfermement des individus – en particulier des jeunes – a des effets extrêmement négatifs. La manière dont notre société traite les criminels soulève des critiques fondamentales. Celles-ci portent largement sur les aspects extrêmement perfides d'un environnement carcéral, en particulier la conception remontant au XIX^e siècle du monde carcéral et de sa politique. Nous savons par ailleurs qu'on ne rend pas les gens meilleurs en les isolant et en les privant de respect et d'avenir. Il est d'ailleurs évident que le nombre de personnes qui méritent d'être totalement mises à l'écart et incarcérées en raison des risques graves et sérieux qu'elles font courir à la société est très limité.

Cette évaluation extrêmement négative n'est pas neuve et s'observe dans le monde entier. Elle prend cependant une dimension particulière lorsqu'elle concerne des jeunes. C'est précisément dans les phases de croissance intense – et celles-ci ne s'arrêtent pas à l'âge de 18 ans – que les individus sont les plus fragiles. C'est pourquoi ils méritent une forme de protection qui tienne compte de cette réalité. D'un point de vue scientifique et sociétal, il est insensé de maintenir le seuil de la majorité pénale à 18 ans car près d'un quart d'une génération de jeunes criminels, âgés entre 18 et 23 ans, risquent alors de ne pas pouvoir construire une image positive d'eux-mêmes ni de retrouver une confiance (souvent érodée) dans la société où ils vivent. Notre société ne peut se permettre de considérer des jeunes entre 18 et 23 ans comme irrécupérables.

Ces considérations éthiques et morales vont tout à fait dans le même sens que l'analyse selon laquelle un relèvement de la majorité pénale serait également bénéfique en termes plus instrumentaux. Chaque personne qui quitte notre système pénal sans avoir développé une attitude fondamentale positive à l'égard d'elle-même et de la société, occasionne un coût social permanent en termes d'aide psychosociale et psychiatrique, sans parler des frais élevés en matière de police et de justice. Bien que cela soit tout particulièrement vrai pour les enfants, il est encore possible d'obtenir des résultats positifs avec des jeunes plus âgés se trouvant dans la dernière phase de leur croissance.

De belangrijkste argumentatie blijft echter diegene die gebaseerd is op morele en ethische principes. In een opvallende en uitzonderlijke consensus stellen quasi alle juristen, criminologen, psychologen en sociale wetenschappers dat de opsluiting van mensen – inzonderheid jonge mensen – uiterst negatieve effecten sorteert. De wijze waarop onze samenleving met misdadigers omgaat oogst fundamentele kritiek. Dit heeft veel te maken met de uiterst perfide aspecten van een gevangenisomgeving, meer bepaald de nog 19^e eeuwse visie waarop gevangenen en hun beleid zijn gebaseerd. Tegelijkertijd weten we dat mensen niet beter worden door hen te isoleren en hen respect en een toekomst te ontnemen. Het is overigens duidelijk dat het aantal mensen dat wegens acute en ernstige gevaren voor de samenleving een volledige afzondering en opsluiting verdient, erg beperkt is.

Deze uiterst negatieve evaluatie is niet nieuw en geldt wereldwijd. Ze krijgt echter een extra pijnlijke dimensie als het gaat om jonge mensen. Juist in fasen van intensieve groei – en deze stoppen niet op 18 jaar – blijken mensen extra kwetsbaar. Daarom verdienen zij een vorm van bescherming die daarmee rekening houdt. Het houdt wetenschappelijk, noch maatschappelijk steek om de grens voor strafrechtelijke meerderjarigheid op 18 jaar te houden. Bijna een kwart van een generatie jonge misdadigers, tussen 18 en 23 jaar, wordt daardoor bedreigd in het construeren van een positief zelfbeeld en een (vaak te herwinnen) vertrouwen in hun samenleving. Onze maatschappij kan zich niet veroorloven om jongeren tussen 18 en 23 jaar af te schrijven als verloren.

Deze ethische en morele afwegingen sporen wonderwel met de analyse dat ook in meer instrumentele termen een verhoging van de strafrechtelijke meerderjarigheid boni zou opleveren. Elke persoon die ons strafstelsel verlaat zonder een positieve grondhouding tegenover zichzelf en zijn samenleving, vergt een permanente maatschappelijke kost van psychosociale en psychiatrische hulpverlening, tot de hoge kosten verbonden aan politie en justitie. Hoewel dit in overstelpende mate geldt voor kinderen, kunnen ook oudere jongeren, in de laatste fase van hun groei, nog met succes worden benaderd.

D. Conséquences et urgences

Le relèvement de l'âge de la majorité pénale à 23 ans est lourd de conséquences. Celles-ci s'observent dans différents secteurs et à différents niveaux de pouvoir.

L'autorité fédérale, qui dispose de compétences étendues dans le domaine de la justice et en particulier en matière de droit pénal et de structuration et d'organisation de l'appareil judiciaire et du système pénitentiaire, et qui est en outre chargée de l'accueil résidentiel dans le secteur psychiatrique, joue un rôle clé à cet égard et doit peut-être assumer la direction d'une approche nouvelle.

Les Communautés sont elles aussi de plus en plus concernées, de par leurs compétences en matière d'accompagnement social, d'organisation de l'accueil ambulatoire et résidentiel dans le secteur de l'assistance sociale et dans celui des soins de santé mentale ambulatoires. Pour la Flandre et la Communauté française, par exemple, il s'agit notamment de l'approche de l'aide intégrale à la jeunesse, qui serait fortement influencée par un relèvement de l'âge de la majorité pénale.

C'est pourquoi une approche transsectorielle s'impose, fruit d'une synergie entre l'autorité fédérale et les autorités communautaires. Il va de soi qu'une telle réorientation nécessite que les experts universitaires et acteurs spécialisés de la société civile y soient associés dès le départ.

Il subsiste également des questions auxquelles il sera sans doute difficile de répondre. Le Code de la route devra, par exemple, être évalué en fonction de ce relèvement de la majorité pénale.

L'exercice ne sera certainement pas simple et la bonne volonté politique et administrative sera mise à l'épreuve.

On ne peut cependant nier l'importance de ce problème ou reléguer l'ensemble du problème aux oubliettes de la politique. Jour après jour, année après année, nos systèmes judiciaires produisent des jeunes qui – de très nombreuses études longitudinales l'ont démontré – causent un préjudice humain, matériel et social à eux-mêmes, à leur famille et amis et à la société. Nous ne pouvons plus l'accepter.

*
* *

D. Consequenties en urgenties

Werk maken van een verhoging van de strafrechtelijke meerderjarigheid tot 23 jaar heeft heel wat consequenties. Deze situeren zich in verschillende sectoren en op verschillende overheidsniveaus.

De federale overheid, met haar uitgebreide bevoegdheden op justitieel vlak, niet in het minst met betrekking tot het strafrecht, de structurering en organisatie van het justitieapparaat en het gevangeniswezen, daarenboven ook belast met de residentiële opvang in de sector psychiatrie, speelt hier een kernrol en moet wellicht de regie van een nieuwe benadering hieromtrent op zich nemen.

In toenemende mate zijn ook de Gemeenschappen betrokken, met hun bevoegdheden voor de sociale begeleiding, de organisatie van ambulante en residentiële opvang zowel in de sector van sociale begeleiding als binnen de ambulante geestelijke gezondheidszorg. Hierbij kan voor bijvoorbeeld Vlaanderen en de Franse Gemeenschap, worden verwezen naar de aanpak van de integrale jeugdzorg, waar een concept van verhoogde strafrechtelijke meerderjarigheid een grote impact zou hebben.

Juist daarom is een sectoroverschrijdende aanpak noodzakelijk, die zich tegelijkertijd ook in een synergie tussen de federale en gemeenschapsoverheden moet ontwikkelen. Het is daarbij meer dan vanzelfsprekend dat bij een heroriëntatie in deze richting ook de gespecialiseerde academische en middenveldspelers van bij aanvang moeten worden betrokken.

Er blijven ook moeilijke vragen waarop wellicht slechts moeizaam een antwoord zal kunnen worden gegeven. Zo moet bijvoorbeeld de verkeerswetgeving ook aan deze visie worden getoetst.

Dit belooft zeker geen gemakkelijke oefening te worden, de grenzen van de bestuurlijke en politieke goodwill worden afgetast.

Toch kan de ernst van dit probleem niet worden ontkend of kan de hele problematiek niet worden geparkeerd in de coulissen van het beleid. Elk dag, elk jaar opnieuw, brengen onze gerechtelijke systemen jonge mensen voort die, zo blijkt overvloedig uit longitudinaal onderzoek, een spoor van menselijke, materiële en maatschappelijke schade achterlaten, voor zichzelf, hun familie en vrienden en voor de samenleving. Dat kunnen en mogen we niet langer aanvaarden.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. vu la responsabilité explicitement confiée au Sénat quant aux défis sociétaux qui relèvent transversalement des compétences des autorités fédérales et des autorités communautaires, dans le cadre desquels le bien-être des citoyens doit être considéré comme crucial et absolument prioritaire;

B. vu les compétences tant de l'État fédéral (droit pénal, justice) que des Communautés (accueil, accompagnement, traitement) à l'égard des délinquants juvéniles;

C. vu les conséquences pour lesdites autorités d'un relèvement de l'âge de la majorité pénale;

D. vu le consensus scientifique sur le fait que la croissance physique des jeunes se poursuit jusqu'à leur vingttième année environ;

E. vu le constat scientifique que le développement du cortex préfrontal, la partie du cerveau qui commande notamment des aptitudes complexes telles que s'organiser, contrôler ses impulsions, prendre conscience des conséquences de ses actes, établir des priorités et se projeter dans l'avenir, ne s'achève que vers 23 ans;

F. vu la grande pertinence et l'urgence au regard de la précarité du groupe des jeunes délinquants âgés de 18 à 23 ans, qui pour le moment sont certes réputés majeurs pénalement, mais qui, d'après les standards scientifiques et sociétaux, doivent être considérés comme des jeunes;

G. vu la logique et la raison qui, historiquement, ont conduit à lier la majorité pénale à l'atteinte de l'âge adulte, considéré comme le terme de la croissance physique d'un être humain;

H. vu le consensus des scientifiques, selon lesquels une incarcération, en particulier de jeunes, produit surtout des effets non souhaités et ne contribue sûrement pas à promouvoir des perspectives d'avenir où les jeunes délinquants reprendraient confiance en eux-mêmes et en la société;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. gelet op de uitdrukkelijke opdracht van de Senaat ten aanzien van maatschappelijke uitdagingen die transversaal tot de bevoegdheid van de federale overheid en de gemeenschapsoverheden behoren en waarbij het welzijn van burgers als cruciaal en absoluut prioritair dient te worden beschouwd;

B. gelet op de bevoegdheden van zowel de Federale Staat (strafrecht, justitie) als de Gemeenschappen (opvang, begeleiding, verzorging) ten aanzien van jonge delinquenten;

C. gelet op de consequenties van het verhogen van de strafrechtelijke meerderjarigheid voor deze overheden;

D. gelet op de wetenschappelijke consensus waaruit blijkt dat de fysieke groei van jonge mensen maar eindigt rond 23 jaar;

E. gelet op de wetenschappelijke vaststelling dat de groei van de prefrontale cortex, een onderdeel van de hersenen dat onder meer instaat voor de complexe vaardigheden zoals het georganiseerd werken, het onder controle houden van de impulsen, het bewust worden van de gevolgen van de eigen handelingen, het toekennen van prioriteiten en het maken van toekomstperspectieven, maar volgroeid blijkt op 23 jaar;

F. gelet op de hoge relevantie en de hoogdringendheid met betrekking tot de precariteit van de groep van jonge delinquenten, in de leeftijdsgroep tussen 18 en 23 jaar, die momenteel weliswaar als strafrechtelijk meerderjarig worden beschouwd, maar naar wetenschappelijke en maatschappelijke standaarden als jeugd dienen te worden beschouwd;

G. gelet op de logica en ratio die historisch leidden naar een koppeling van de strafrechtelijke meerderjarigheid aan het bereiken van volwassenheid, beschouwd als een eindpunt van fysieke menselijke groei;

H. gelet op de consensus bij wetenschappers dat opsluiting in gevangenissen, inzonderheid bij jonge mensen, vooral ongewenste effecten veroorzaakt en zeker niet bijdraagt tot een hoopvol toekomstperspectief waarin de jonge delinquenten vertrouwen herwinnen in zichzelf en in de samenleving;

I. vu la nécessité, vis-à-vis de cette problématique, d'une action coordonnée et efficace, (1) de toutes les autorités – fédérales et communautaires – concernées, et (2) de tous les acteurs politiques et administratifs, (3) dans l'exercice de toutes leurs compétences qui y sont liées, tout en respectant les stratégies parfois divergentes des responsables,

Demande au gouvernement:

1) de mettre sur pied, à court terme et en liaison avec les Communautés, une structure permanente de concertation qui dégagera un premier cadre conventionnel en vue de porter la majorité pénale à 23 ans;

2) de confier d'emblée, dans le cadre de cette concertation permanente, un rôle de «corégisseur» aux experts issus du monde académique et aux acteurs de la société civile dans toute leur diversité et à tous les niveaux;

3) de prévoir expressément dans ce cadre conventionnel (a) les démarches juridiques nécessaires dans les différents domaines législatifs (droit pénal, droit de la circulation, etc.), l'appareil judiciaire et les établissements pénitentiaires et (b) le cadre social, l'accompagnement et le traitement conformément aux compétences et à la politique des Communautés en la matière;

4) de faire rapport au Sénat de ce cadre conventionnel un an après l'adoption de la présente résolution en le liant à un plan d'actions concrètes dont les objectifs puissent être réalisés durant la législature en cours;

5) d'informer annuellement le Parlement sur son exécution et son avancement en détaillant concrètement les activités.

Le 18 juillet 2019.

I. gelet op de noodzaak om ten aanzien van dit probleem tot een samenhangende en slagkrachtige aanpak te komen, van (1) alle betrokken overheden — de federale en die van de Gemeenschappen, en van (2) alle politieke en ambtelijk-administratieve spelers en (3) dit in de uitoefening van al hun bevoegdheden die ermee verband houden, met respect voor de soms uiteenlopende aanpak van de verantwoordelijken,

Vraagt de regering:

1) op korte termijn en in consensus met de Gemeenschappen een permanent overleg te structureren waarop een eerste afsprakenkader wordt gemaakt met het oog op een verhoging van de strafrechtelijke meerderjarigheid tot 23 jaar;

2) bij het vormgeven van dit permanent overleg, van bij aanvang, voor de gespecialiseerde academici en *civil society* in zijn grote diversiteit en gelaagdheid, een rol van mede-regisseur te voorzien;

3) in dit afsprakenkader heel expliciet plaats te maken voor de (a) juridische stappen noodzakelijk binnen verschillende wetgevende kaders (strafrecht, verkeersrecht, enz.), het gerechtelijk apparaat, het gevangeniswezen en (b) het sociaal, begeleidend en behandelend kader binnen de bevoegdheden en het beleid ter zake van de Gemeenschappen;

4) over dit afsprakenkader één jaar na goedkeuring van deze resolutie aan de Senaat te rapporteren en het te koppelen aan een concreet actieplan met doelstellingen die nog tijdens deze zittingsperiode kunnen worden uitgevoerd;

5) het Parlement jaarlijks over de uitvoering en vooruitgang hiervan te informeren en de werkzaamheden concreet toe te lichten.

18 juli 2019.

Bert ANCIAUX.