

Rolnummers 2513 en 2515
Arrest nr. 167/2002 van 13 november 2002

A R R E S T

In zake : de vorderingen tot schorsing van de wet van 1 maart 2002 betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, ingesteld door de v.z.w. Liga voor Mensenrechten, de v.z.w. Ligue des droits de l'homme en de v.z.w. Défense des Enfants - International - Belgique, branche francophone (D.E.I. Belgique).

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de vorderingen*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 23 augustus 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 augustus 2002, heeft de v.z.w. Liga voor Mensenrechten, met maatschappelijke zetel te 9000 Gent, Van Stopenberghestraat 2, een vordering tot schorsing ingesteld van de wet van 1 maart 2002 betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 maart 2002, derde uitgave).

Bij hetzelfde verzoekschrift vordert de verzoekende partij eveneens de vernietiging van voormelde wet.

Die zaak is ingeschreven onder nummer 2513 van de rol van het Hof.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 31 augustus 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 september 2002, hebben de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Onderrichtsstraat 91, en de v.z.w. Défense des Enfants - International – Belgique, branche francophone (D.E.I. Belgique), met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Kiekenmarkt 30, een vordering tot schorsing ingesteld van voormelde wet van 1 maart 2002.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van voormelde wet.

Die zaak is ingeschreven onder nummer 2515 van de rol van het Hof.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikkingen van 26 augustus 2002 en 2 september 2002 heeft de voorzitter in functie de rechters van de respectieve zetels aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om in die zaken artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 18 september 2002 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Bij beschikking van 25 september 2002 heeft voorzitter A. Arts de zaken voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 25 september 2002 heeft het Hof de dag van de terechtzitting bepaald op 9 oktober 2002, na te hebben gezegd dat de eventuele schriftelijke opmerkingen van de in artikel 76, § 4, van voormelde bijzondere wet bedoelde gezagsorganen ter griffie dienen toe te komen uiterlijk op 7 oktober 2002.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan bedoelde autoriteiten evenals aan de verzoekende partijen, bij op 27 september 2002 ter post aangetekende brieven.

Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door :

- de Ministerraad, op 7 oktober 2002;
- de Franse Gemeenschapsregering, op 7 oktober 2002.

Op de openbare terechtzitting van 9 oktober 2002 :

- zijn verschenen :
 - . P. Pataer, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 2513;
 - . Mr. D. Renders, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 2515;
 - . B. Van Keirsbilck, voor de v.z.w. Défense des Enfants - International - Belgique, branche francophone (D.E.I. Belgique);
 - . Mr. P. Hofströssler en Mr. O. Vanhulst, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
 - . Mr. N. Van Laer, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;
 - . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en P. Martens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De v.z.w. Liga voor Mensenrechten, verzoekende partij in de zaak nr. 2513, heeft luidens artikel 3 van haar statuten als doel « elke onrechtvaardigheid en elke aanslag op de rechten van personen of gemeenschappen te bestrijden. Zij verdedigt de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme, waarop de democratische maatschappijen gebaseerd zijn, en die onder meer vervat zijn in de Verklaring van de Rechten van de Mens van 1789, bekrachtigd door de Belgische Grondwet van 1831, de Universele Verklaring van de

Rechten van de Mens van 1948, de verdragen met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten, evenals de economische, sociale en culturele rechten, en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 1950. De vereniging streeft haar doeleinden na los van elke politieke of confessionele binding. » Zij meent dat de bestreden wet de fundamentele beginselen van de Grondwet schendt.

A.2. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme en de v.z.w. Défense des Enfants - International - Belgique, branche francophone (D.E.I. Belgique), verzoekende partijen in de zaak nr. 2515, brengen hun maatschappelijk doel in herinnering dat erin bestaat elke onrechtvaardigheid en elke aanslag op de rechten van personen of gemeenschappen te bestrijden en de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme te verdedigen waarop de democratische maatschappijen gebaseerd zijn, enerzijds, en de rechten van het kind op alle vlakken te doen vooruitgaan, te beschermen en te verdedigen, en heel in het bijzonder die welke zijn vermeld in de internationale verklaringen en verdragen, anderzijds. Zij voeren aan dat het nagestreefde doel niet samenvalt met het algemeen belang, noch met het belang van hun leden, dat het maatschappelijk doel, zoals voldoende uit hun naambekendheid blijkt, werkelijk wordt nagestreefd en dat de bestreden wet hun doelstellingen rechtstreeks raakt doordat zij erop gericht is de minderjarigen hun vrijheid te ontnemen.

Ten aanzien van de middelen

Schending van de bevoegdheidverdelende bepalingen

A.3.1. De v.z.w. Liga voor Mensenrechten voert aan dat de bestreden wet een schending inhoudt van artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens dat artikel zijn de gemeenschappen bevoegd voor de jeugdbescherming « met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming », maar met uitzondering van, onder meer, « de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten » en de « opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd ». De jeugdbescherming is aan de gemeenschappen toevertrouwd in het kader van hun bevoegdheden inzake bijstand aan personen.

A.3.2. Volgens de v.z.w. Liga voor Mensenrechten hebben de indieners van het wetsvoorstel dat tot de bestreden wet heeft geleid, zich gebaseerd op een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State waarin de stelling wordt ontwikkeld dat de federale wetgever een systeem van jeugdsanctierecht of van op herstel gerichte maatregelen kan instellen op grond van zijn residuaire bevoegdheid. Het jeugdsanctierecht zou vreemd zijn aan de aangelegenheid van de jeugdbescherming. De federale wetgever zou derhalve bevoegd zijn om een instelling zoals het Everbergcentrum te creëren met het oog op de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

De v.z.w. Liga voor Mensenrechten meent dat die stelling niet kan worden gevolgd. Op de ministerraad van 16 mei 2002 werd immers beslist dat er geen jeugdsanctierecht zou komen. De plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, blijft aldus in het kader passen van de wet op de jeugdbescherming van 8 april 1965, een wet die een hulpverlenend karakter heeft. In die logica zouden enkel de gemeenschappen bevoegd zijn voor de uitvoering van de maatregelen.

A.3.3. Het optreden van de federale wetgever op grond van zijn residuaire bevoegdheid is volgens de v.z.w. Liga voor Mensenrechten nog om een andere reden betwistbaar. Artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor alle aangelegenheden inzake jeugdbescherming, behoudens de uitdrukkelijk vermelde uitzonderingen. Die uitzonderingen bepalen niets in verband met de instellingen of infrastructuur. Door de verwijzing naar « minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd » heeft de bijzondere wetgever de stelling ingenomen dat de bevoegdheid inzake inrichting en oprichting van jeugdinstellingen voor jeugdige delinquenten tot de bevoegdheid inzake jeugdbescherming behoort en niet tot de bevoegdheid inzake openbare veiligheid.

A.3.4. De v.z.w. Liga voor Mensenrechten stelt vast dat de bestreden wet blijkens de parlementaire voorbereiding werd goedgekeurd « omdat de door de gemeenschappen ingerichte gesloten afdelingen voor jeugdige delinquenten onvoldoende ruimte boden voor de opvang van de betrokken minderjarigen ». Dit zou betekenen dat de plaatsing van minderjarigen in een federale instelling overbodig wordt zodra er voldoende gemeenschapsvoorzieningen zijn.

Dat de federale wetgever zich met de bestreden wet op het terrein van de decreetgever heeft begeven, zou ook blijken uit de artikelen 9 en 10, die de onmisbare band met de gemeenschappen inzake de pedagogische begeleiding uitdrukken.

Artikel 3, 4°, van zijn kant zou, door de verwijzingen naar de jeugdbeschermingswet van 8 april 1965, niet in overeenstemming zijn met de doelstelling van de bestreden wet die eerder bestraffend en maatschappijbeveiligend van aard is.

A.3.5. Uit het overleg, uitmondend in samenwerkingsakkoorden met de gemeenschappen, dat de federale Regering bij de totstandkoming van de bestreden wet heeft nagestreefd, leidt de v.z.w. Liga voor Mensenrechten ten slotte af dat de bestreden wet niet bedoeld was voor het invoeren van beveiligingsmaatregelen. Over dergelijke maatregelen dient immers geen overleg met de gemeenschapsregeringen te worden gepleegd.

A.4.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2515 leiden twee middelen af uit de schending van de bevoegdheidverdelende bepalingen. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de regels die de bevoegdheid verdelen tussen de federale Staat en de gemeenschappen, die zijn vastgesteld door de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en meer bepaald de artikelen 5, § 1, II, 6°, d), en 6, § 3*bis*, 4°, van die wet.

A.4.2. Het eerste onderdeel van het middel is afgeleid uit de schending van het voormelde artikel 5, § 1, II, 6°, d). De verzoekende partijen voeren aan dat de federale Staat enkel bevoegd is voor het vaststellen van de maatregel die kan worden genomen jegens een minderjarige die een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd en niet voor de uitvoering, de organisatie, de financiering en de tenuitvoerlegging ervan.

Het geheel van de jeugdbescherming is uitsluitend een bevoegdheid van de gemeenschappen en de bij de wet voorgeschreven uitzonderingen dienen strikt te worden geïnterpreteerd. De voorlopige plaatsing van een minderjarige in het door de bestreden wet bedoelde centrum is duidelijk een jeugdbeschermingsmaatregel vermits hij enkel kan worden opgelegd in het kader van de voorlopige fase van een procedure ingesteld op grond van artikel 36, 4°, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming. Bovendien kan hij enkel worden bevolen indien de maatregel tot voorlopige plaatsing in een aangepaste privé-instelling of openbare instelling, bedoeld in artikel 37 van de wet van 8 april 1965, niet kan worden uitgesproken enkel vanwege plaatsgebrek. Er zijn nog andere verwijzingen naar de wet van 8 april 1965; de bestreden wet past dus noodzakelijkerwijze in het wettelijk kader van de jeugdbescherming. Met het koninklijk besluit van 1 maart 2002, dat het bij de bestreden wet bedoelde centrum opricht, schendt de Staat de bevoegdheidsregels en oefent hij bevoegdheden uit die uitsluitend aan de gemeenschappen zijn voorbehouden. Artikel 9 van de bestreden wet, dat voorziet in de mogelijkheid van een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen, toont voldoende aan dat de federale Staat zich de organisatie, de financiering en de inwerkingstelling toe-eigent, terwijl het gaat om bevoegdheden van de gemeenschappen.

A.4.3. In het tweede onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6, § 3*bis*, 4°, van de wet van 8 augustus 1980 omdat het bij de wet vereiste overleg niet heeft plaatsgehad vóór de aanneming van de bestreden wet.

A.4.4. Het tweede middel in de zaak nr. 2515 is afgeleid uit de schending van de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale Staat en de gemeenschappen, die zijn vastgelegd in de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, onder meer in de artikelen 5, § 1, II, 6°, d), en 6, § 3*bis*, 4°, van die wet, in samenhang gelezen met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de artikelen 35 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind alsmede het algemene beginsel van internationaal recht van de *standstill*-verplichting.

De verzoekende partijen voeren aan dat de jeugdbescherming een exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen is en dat de gemeenschappen dus ermee belast zijn het stelsel vast te stellen dat wordt toegepast in de instellingen die tot doel hebben delinquente minderjarigen op te vangen en te herbergen. Zij zijn van mening dat, in de huidige stand van het recht, de reeds geciteerde wet van 8 april 1965 geen strafstelsel tegen de delinquente minderjarigen instelt maar een stelsel van begeleide opvoeding, zoals bedoeld in artikel 5, § 1, d), van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In dat verband herinneren zij aan het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 29 februari 1988 in zake Bouamar tegen België. Zij voeren aan dat de gemeenschappen de internationale verbintenissen dienen na te leven die zijn aangegaan krachtens het

Verdrag inzake de rechten van het kind, inzonderheid de artikelen 37, b), en 40, § 1. Krachtens hun *standstill*-verplichting kunnen zij niet terugkomen op hun internationale verplichtingen. Hetzelfde geldt voor de federale Staat.

Nu heeft de bestreden wet het vroegere artikel 53 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming vervangen, dat in sommige omstandigheden de plaatsing van een minderjarige in een huis van bewaring toestond, maatregel die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het voormelde arrest als strikt beveiligend werd beoordeeld, dat wil zeggen dat hij geen enkel opvoedend karakter had. Dat rechtscollege heeft evenwel toegegeven dat de maatregel op zich niet in strijd was met artikel 5, § 1, d), van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voor zover hij van heel korte duur zou zijn en snel door een opvoedende maatregel zou worden vervangen. Zoals de federale wetgever zelf erkent, is de maatregel van « maatschappelijke beveiliging » enkel bedoeld om de openbare veiligheid te bevorderen en de maatschappij te beschermen. Die maatregel kan veel langer duren dan die van de plaatsing in een huis van bewaring, zoals voorgeschreven bij artikel 53 van de wet van 8 april 1965, dat sedert 1 januari 2002 is opgeheven. Hij blijkt dus de rechten van de minderjarigen meer aan te tasten, onder meer door een veel langere duur van de vrijheidsberoving die enkel wordt gemotiveerd door beveiligingsoverwegingen. Er is dus een schending van de *standstill*-verplichting. Door de bevoegdheid van organisatie van de maatregel uit te oefenen en onder meer door te beslissen over het in het centrum opgelegde regime, belet de federale Staat de gemeenschappen hun verbintenissen van internationaal recht na te komen.

Schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

A.5.1. Volgens de v.z.w. Liga voor Mensenrechten schendt de bestreden wet de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie doordat zij minderjarigen beoogt die een « als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd ». Minderjarigen kunnen volgens die formulering van hun vrijheid worden beroofd zonder dat een rechter heeft vastgesteld dat zij het als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd of zonder dat ze daaromtrent in verdenking zijn gesteld. De discriminatie van minderjarigen ten aanzien van volwassenen zou op geen enkele manier worden verantwoord door een specificiteit van het minderjarig zijn.

A.5.2. De v.z.w. Liga voor Mensenrechten leidt een tweede schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet af uit de vaststelling dat de toegang tot het centrum voor voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd tot jongens is beperkt. Er zou geen enkele objectieve grond aanwezig zijn om te veronderstellen dat de maatschappelijke beveiliging waarvoor het centrum dringend moest worden opgericht meer in het gedrang dreigt te worden gebracht door jongens dan door meisjes.

Zelfs indien statistisch zou worden vastgesteld dat jongens gewelddadiger zouden zijn en daarom een groter veiligheidsrisico vormen dan meisjes, dan nog is volgens de verzoekende partij een verschillende in de wet vastgelegde, justitiële behandeling tussen beiden niet verantwoord. Volgens dezelfde redenering zou dan bijvoorbeeld, in de hypothese dat in een grootstedelijk milieu gewelddadiger jongerengedrag zou voorkomen, de wet kunnen worden beperkt tot jongeren uit dat milieu.

A.5.3. Een derde vorm van discriminatie schuilt naar het oordeel van de v.z.w. Liga voor Mensenrechten in de verschillende behandeling van jongeren die dezelfde als misdrijf omschreven feiten hebben gepleegd. Afhankelijk van de aanwezigheid van beschikbare plaatsen in de gemeenschapsinstellingen komen zij terecht in een dergelijke instelling dan wel in het federale centrum. In het federale centrum kunnen jongeren worden opgesloten voor een periode van maximum 2 maanden en 5 dagen, terwijl zij op grond van artikel 52^{quater} van de wet van 8 april 1965 in een gemeenschapsinstelling kunnen worden opgesloten voor een verlengbare periode van 3 maanden.

A.5.4. Een vierde vorm van discriminatie ziet de v.z.w. Liga voor Mensenrechten in de onmogelijkheid om voor de in het federale centrum geplaatste jongeren in een uitgewerkt programma van heropvoeding te voorzien, wat wel mogelijk is voor de in gemeenschapsinstellingen geplaatste jongeren. Die discriminatie is het gevolg van de in de tijd beperkte duur van de opname. Bovendien kunnen de jongeren op ieder moment naar een gemeenschapsinstelling worden overgeplaatst. De verzoekende partij merkt ook op dat voor de in het federale centrum opgenomen jongeren niet in een schoolopleiding zou zijn voorzien.

A.5.5. Ten slotte zou volgens de v.z.w. Liga voor Mensenrechten artikel 5 van de bestreden wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden doordat voogden worden uitgesloten van het recht om te worden gehoord. Een voogd heeft immers niet altijd « de bewaring » van de minderjarige en « bewaring » impliceert niet altijd de uitoefening van het ouderlijk gezag, wat wel eigen is aan de voogdij over minderjarigen.

A.6.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2515 leiden verschillende middelen af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (derde tot achtste middel).

Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de artikelen 37 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, de artikelen 37, 52 en 52^{quater} van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en artikel 4 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd.

De verzoekende partijen zijn van mening dat de bestreden wet een onverantwoorde discriminatie invoert in de categorie van minderjarigen van meer dan 14 jaar oud die worden vervolgd omdat zij een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, naargelang er al dan niet plaats is in de instellingen voor hulpverlening aan en bescherming van de jeugd die door de gemeenschappen worden georganiseerd en gefinancierd. Dat criterium is een element dat niets uit te staan heeft met de minderjarige en met zijn gedrag en maakt de toepassing mogelijk van een regime dat prioritair opvoedend of prioritair beveiligend is. Het opvoedend karakter van het regime wordt met name afgeleid uit artikel 37 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en wordt bevestigd door het voormelde artikel 4 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991, dat de inachtneming oplegt van de ethische gedragsregels inzake hulpverlening aan de jeugd, aangenomen bij het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 15 mei 1997, waarvan artikel 4, derde lid, bepaalt dat de beroepspraktijken van de personen die optreden in de sector van de hulpverlening aan en de bescherming van de jeugd niet mogen worden uitgeoefend in een context die voorrang verleent aan veiligheid of repressie.

De opsluiting van een minderjarige, in welke vorm dan ook, is daarentegen geen opvoedende maatregel. De voorlopige maatregel waarin de bestreden wet voorziet, wordt trouwens als een maatregel van maatschappelijke beveiliging gekwalificeerd, waaruit blijkt dat hij voorrang wil verlenen aan het belang van de maatschappij en niet aan dat van de minderjarige. Het eerste doel bestaat erin de opsluiting van de minderjarige te verzekeren, en niet zijn opvoeding, en die doelstelling komt onder meer tot uiting door het feit dat het centrum voornamelijk wordt bestuurd door personeel van de federale Staat, dat geen opvoedende opdracht heeft en er niet toe gehouden is de verplichtingen van de hierboven vermelde ethische gedragsregels in acht te nemen.

De artikelen 3 en 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de artikelen 37 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind verplichten de federale Staat en de gemeenschappen evenwel de volgende beginselen in acht te nemen : de opsluiting van een minderjarige moet zoveel mogelijk worden vermeden; het gaat niet om een opvoedende maatregel en als dusdanig wordt hij gelijkgesteld met een vernederende behandeling vermits hij erop neerkomt dat de meest fundamentele behoefte van elke minderjarige, namelijk te worden opgevoed, wordt genegeerd; vanwege de *standstill*-verplichting mag niet worden voorzien in een minder opvoedend regime dan datgene dat vroeger van kracht was.

Door op een eventueel plaatsgebrek te antwoorden met de invoering van de maatregel van voorlopige plaatsing in het centrum is met de bestreden wet dus gekozen voor een weg die de rechten van de minderjarige sterk aantast, terwijl er andere middelen waren, die de rechten en vrijheden van de minderjarigen veel minder aantasten, om te komen tot een gelijkwaardig of zelfs doeltreffender resultaat bij de opvang van delinquente minderjarigen.

A.6.2. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, artikel 2 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 1 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht.

De verzoekende partijen voeren aan dat de wet van 29 juni 1983, artikel 24 van de Grondwet en de aangevoerde bepalingen van internationaal recht, het recht op onderwijs en op opvoeding van de leerplichtige minderjarige vastleggen. Zij herinneren eraan dat het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 18 mei 1993 tot vaststelling van de wijze waarop kan voldaan worden aan de leerplicht in de groep openbare instellingen voor jeugdbescherming (open en gesloten afdelingen) van de Franse Gemeenschap bepaalt dat het

onderwijs verstrekt aan jongeren tijdens de periode van plaatsing in een van die instellingen, huisonderwijs is in de zin van de wet van 29 juni 1983. Geschikt personeel staat ter beschikking van de minderjarigen om dat onderwijs te organiseren. Er is niet voorzien in een soortgelijke maatregel voor de jongeren die worden geplaatst in het centrum dat bij de bestreden wet is opgericht. Dat vormt een onverantwoorde discriminatie en schendt de internationale verplichtingen.

A.6.3. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, §§ 1 en 3, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 52^{quater} van de wet van 8 april 1965.

De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 5, § 1, van de bestreden wet bepaalt dat het vasthouden van de minderjarige in het centrum een totale termijn van twee maanden niet mag overschrijden en dat in het tweede lid van dat artikel sprake is van een termijn van twee maanden en vijf dagen. Hoe dan ook, uit de artikelen 3 en 4 van de wet kan worden afgeleid dat de plaatsing van de minderjarige in het centrum moet eindigen zodra in een gemeenschapsinstelling een plaats vrijkomt. Derhalve kan de geplaatste minderjarige korter of langer worden vastgehouden in afwachting dat een plaats vrijkomt in een gemeenschapsinstelling. Het vrijkomen van die plaats is een element dat volkomen los staat van de wil van de minderjarige. Bovendien voorziet de bestreden wet in geen enkel mechanisme op grond waarvan de overheden en de minderjarige kunnen worden ingelicht over de beschikbaarheid van plaatsen in gemeenschapsinstellingen.

Artikel 52^{quater} van de voormelde wet van 8 april 1965 bepaalt daarentegen dat de bewaringsmaatregel waartoe de jeugdrechter heeft beslist, niet langer mag duren dan drie maanden; na een hernieuwing voor een tweede duur van drie maanden kan de maatregel van maand tot maand worden hernieuwd. De duur van die maatregel wordt beoordeeld ten aanzien van criteria die de minderjarige kan verifiëren en vervolgens betwisten via de toegang tot het dossier van de procedure. Daaruit volgt een discriminatie tussen de minderjarige die voorlopig wordt geplaatst overeenkomstig de bestreden wet en de minderjarige die voorlopig wordt geplaatst in een gesloten gemeenschapsinstelling. Die discriminatie is onverantwoord, te meer daar de voorlopige plaatsing in het centrum kan gebeuren in omstandigheden die de regels van een eerlijk proces schenden.

A.6.4. Het zesde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 5, § 4, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 37 van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

De verzoekende partijen voeren aan dat uit artikel 2 van de bestreden wet blijkt dat de beslissing tot plaatsing van een minderjarige in het centrum door een jeugdrechter of door een onderzoeksrechter kan worden genomen; de plaatsing door de ene of de andere van die rechters hangt af van omstandigheden die onafhankelijk zijn van de minderjarige. Artikel 8 van de bestreden wet voorziet in een beroepsprocedure die de geplaatste minderjarige de mogelijkheid geeft de beschikkingen van de jeugdrechtbank te betwisten; geen enkele bepaling biedt de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de beschikking tot plaatsing in het centrum die door een onderzoeksrechter is gewezen.

Nu is het recht voor een persoon die van zijn vrijheid is beroofd om voor een rechtbank een beroep in te stellen opdat kan worden geoordeeld over de wettigheid van de gevangenhouding, vastgelegd in artikel 5, § 4, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; in artikel 37, d), van het Verdrag inzake de rechten van het kind is eveneens het recht, voor een minderjarige die van zijn vrijheid is beroofd, vastgelegd om de wettigheid van zijn vrijheidsberoving voor een rechtbank te betwisten.

Er is dus een discriminatie tussen de jongere die door een jeugdrechter is geplaatst en de jongere die door een onderzoeksrechter is geplaatst; die discriminatie wordt door geen enkel objectief en redelijk criterium verantwoord en heeft betrekking op een grondrecht.

A.6.5. Het zevende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de maatregel van voorlopige plaatsing die door de bestreden wet is ingesteld, in feite overeenkomt met een voorlopige hechtenis. Voor de meerderjarigen wordt de voorlopige hechtenis geregeld door de wet van 20 juli 1990 die een reeks waarborgen invoert die in de bestreden wet ontbreken. Het gaat bijvoorbeeld om het recht voor de in verdenkinggestelde om de wettigheid te betwisten van een aanhoudingsbevel uitgevaardigd door een onderzoeksrechter voor de raadkamer en de kamer van

inbeschuldigingstelling. De beschikking tot plaatsing van een minderjarige in het centrum, uitgesproken door de onderzoeksrechter, staat gelijk met een aanhoudingsbevel vermits zij identiek dezelfde gevolgen heeft; de bestreden wet kent aan de minderjarige evenwel niet het recht toe om de wettigheid van die beslissing voor een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank te betwisten; na een termijn van vijf dagen zal de beschikking worden onderworpen aan het onderzoek van de jeugdrechter die ook de rechter is die overgaat tot het onderzoek en die later ten gronde uitspraak zal doen. Wanneer de eerste beschikking van vrijheidsberoving door de jeugdrechter wordt gewezen, is het diezelfde rechter, en niet een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, die uitspraak moet doen over de wettigheid van de maatregel na een termijn van vijf dagen en over de eventuele verlenging met een maand nadien.

Artikel 7, § 1, van de bestreden wet bepaalt overigens, onder bepaalde voorwaarden, dat de persoon die benadeeld is door de akte die de maatregel van voorlopige plaatsing heeft verantwoord, op de hoogte wordt gebracht van elke beschikking van de jeugdrechterbank of van de onderzoeksrechter tot opheffing of wijziging van de voorlopige maatregel van maatschappelijke beveiliging of toelating om het centrum kortstondig te verlaten; de wet van 20 juli 1990 bevat geen enkele soortgelijke bepaling.

De vrijheidsberoving is een aantasting van een fundamenteel recht van het individu, ongeacht of het gaat om een meerderjarige of om een minderjarige. De minderjarigen die van hun vrijheid worden beroofd enkel met het oog op maatschappelijke beveiliging, zouden op zijn minst dezelfde waarborgen moeten kunnen genieten als de meerderjarigen. Artikel 37 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en de inachtneming van het bijzonder kwetsbaar karakter van de minderjarige eisen zelfs dat die minderjarige nog bijkomende waarborgen zou genieten die verband houden met zijn specifieke behoeften. Het is dus onverantwoord te voorzien in een stelsel dat minder waarborgen biedt.

Het verschil tussen de twee categorieën berust enkel op het criterium van de leeftijd van de persoon die van zijn vrijheid wordt beroofd. Een dergelijk criterium kan in geen geval objectief, evenredig en redelijk zijn. De discriminatie is dus niet verantwoord.

A.6.6. Het achtste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 2 van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

Dat artikel 2 verplicht de Staten die partij zijn bij het Verdrag de vermelde rechten in acht te nemen ongeacht het geslacht. Nu bepaalt artikel 3 van de bestreden wet dat de toegang tot het centrum beperkt is tot jongens. Alle discriminaties die in het derde tot het zevende middel zijn uiteengezet, gelden dus enkel voor jongens. De plaatsing van meisjes die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, blijft geregeld door de voormelde wet van 8 april 1965. De maatregel van voorlopige plaatsing in het centrum lijkt derhalve zinloos vermits de wetgever impliciet de doeltreffendheid van de plaatsing in een gemeenschapsinstelling erkent voor de minderjarigen van het vrouwelijk geslacht. Het is onmogelijk te bepalen waarom de plaatsing in een gemeenschapsinstelling plots enkel voor de jongens ondoeltreffend zou zijn geworden. De bestreden wet stelt een onverantwoorde discriminatie tussen de minderjarigen in; het criterium van het geslacht is noch redelijk, noch evenredig, rekening houdend met de schending van de rechten die de plaatsingsmaatregel inhoudt.

Ten aanzien van de vordering tot schorsing

A.7. De v.z.w. Liga voor Mensenrechten meent dat er gegronde redenen zijn om de bestreden wet te schorsen, gelet op de ernst van de hiervoor uiteengezette middelen en het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat de onmiddellijke uitvoering van de wet kan berokkenen. Dit laatste heeft « in de eerste plaats te maken met het uiterst delicate karakter van alles wat te maken heeft met opvoeding en heropvoeding van jongeren die een delinquent gedrag vertonen. Elke verkeerde beleidsdaad ten aanzien van deze doelgroep kan verstrekkende kwalijke gevolgen hebben, zowel voor de verdere levensloop van de betrokkenen, als voor de openbare veiligheid ».

Een tweede reden waarom de verzoekende partij gewag maakt van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel « heeft te maken met de slordige en overhaaste totstandkoming van de Everbergwet ». Er zou niet bewezen zijn dat de jeugddelinquentie dermate zou zijn gestegen dat zij een onvolkomen « noodwetgeving » noodzakelijk maakte. De werkelijke reden voor de wet zou zijn gelegen in de afschaffing van artikel 53 van de jeugdbeschermingswet van 8 april 1965, waardoor jongeren niet langer voorlopig in een gevangenis konden worden geplaatst. Ons land was verplicht die bepaling af te schaffen ingevolge de veroordeling van België door

het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest Bouamar van 29 februari 1988. Door de wet van 4 mei 1999 werd voormeld artikel 53 uiteindelijk opgeheven « op een door de Koning te bepalen latere datum en uiterlijk op 1.1.2002 ». Het ijtempo waarin de bestreden wet werd goedgekeurd en afgekondigd « weerstaat de toets van een fundamentele kritiek niet en ' verdient ' zo vlug als mogelijk uit ons wetgevend arsenaal te worden verwijderd. Het nadeel voor de betrokkenen is zo groot dat het effect van de Everbergwet in de kortste tijd zou moeten worden uitgewist ».

A.8. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2515 zijn van mening dat uit de uiteenzetting betreffende het belang en de middelen blijkt dat de voorwaarden betreffende het belang bij de vordering en de ernstige middelen vervuld zijn om de schorsing van de bestreden wet te verkrijgen. Wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, voeren zij aan dat niet ernstig kan worden betwist dat de vrijheidsberoving op zich een bijzonder zwaarwichtige maatregel is. Het gaat om de strengste maatregel die kan worden toegepast op een persoon wegens feiten die hij vermoed wordt te hebben begaan en zulks te meer daar de maatregel wordt bevolen vóór elk vonnis ten gronde. De ernst van de maatregel wordt nog scherper gesteld indien, zoals uit de uiteenzetting van de middelen blijkt, wordt bevestigd dat de federale Staat zijn bevoegdheden heeft overschreden en een maatregel heeft genomen die in strijd is met de grondwettelijke beginselen en de mensenrechten die worden gewaarborgd door de verdragen waarbij België partij is.

Bovendien is de toepassing van de wet van die aard dat zij het vermoeden van onschuld schendt, een fundamenteel rechtsbeginsel dat in herinnering wordt gebracht in alle teksten die de mensenrechten waarborgen. Het opschrift zelf van de wet laat duidelijk verstaan dat de minderjarige schuldig is aan een als misdrijf omschreven feit terwijl de wet een maatregel instelt die enkel kan worden toegepast vóór het onderzoek van de zaak ten gronde en dus vóór elke schuldigverklaring. Die situatie is bijzonder nadelig voor de minderjarige.

De verzoekende partijen voeren nog aan dat de slachtoffers van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel kinderen zijn, die in het internationaal recht als kwetsbare personen worden beschouwd en dus bijzondere bescherming nodig hebben. Nu is voldoende aangetoond dat die bescherming in het opgerichte centrum niet bestaat. Integendeel, uit talrijke verslagen over bezoeken en/of evaluaties betreffende de werking van dat centrum blijkt het gevangenis- en beveiligingskarakter ervan. Eén van die rapporten, opgesteld op 31 mei 2002 door twee parlementsleden, is bij het beroep gevoegd.

- B -

B.1. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Ten aanzien van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.2. De verzoekende partijen, verenigingen zonder winstoogmerk die zich op een collectief belang beroepen, voeren in essentie aan dat de toepassing van de bestreden wet de minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

De verzoekende partij in de zaak nr. 2513 wijst inzonderheid op « het uiterst delicate karakter van alles wat te maken heeft met opvoeding en heropvoeding van jongeren die een delinquent gedrag vertonen ». De verzoekende partijen in de zaak nr. 2515 wijzen erop dat de bestreden wet een kwetsbare groep van personen blootstelt aan bijzonder ernstige maatregelen zoals de vrijheidsberoving en het vermoeden van schuld.

B.3. Om het ernstig en moeilijk te herstellen karakter van het nadeel te beoordelen, mag men een vereniging zonder winstoogmerk die beginselen verdedigt of een collectief belang beschermt niet verwarren met de fysieke personen die in hun persoonlijke situatie worden geraakt en waarop die beginselen en dat belang betrekking hebben.

Het nadeel dat de verzoekende partijen zelf ondervinden, is een louter moreel nadeel dat voortvloeit uit de aanneming van wetsbepalingen die de beginselen raken waarvan de verdediging hun maatschappelijk doel vormt. Dat nadeel is niet moeilijk te herstellen, vermits het met de vernietiging van de bestreden bepalingen zou verdwijnen.

B.4. Er dient op de vorderingen tot schorsing niet te worden ingegaan.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vorderingen tot schorsing.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 november 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts