

Rolnummer 6702
Arrest nr. 150/2018 van 8 november 2018

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 120 tot 125, 127 tot 132 en 146 van de wet van 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l'Homme ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 juni 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 juli 2017, heeft de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Ribant, advocaat bij de balie te Brussel, en Mr. M. Obradovic, advocaat bij de balie van Waals-Brabant, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 120 tot 125, 127 tot 132 en 146 van de wet van 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2016).

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Renson, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 april 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 mei 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 mei 2018 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De Ministerraad merkt inleidend op dat het door de verzoekende partij ingestelde beroep de vernietiging van de wet van 25 december 2017 beoogt, wet die niet bestaat, en dat het bijgevolg onontvankelijk is. De verzoekende partij antwoordt dat het een materiële vergissing betreft en dat het beroep wel degelijk de vernietiging beoogt van de wet van 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie (hierna : de wet van 25 december 2016).

A.1.2. Eveneens inleidend wijst de Ministerraad erop dat noch uit het beroep tot vernietiging, noch uit de daarbij gevoegde stukken blijkt dat de raad van bestuur van de verzoekende partij de beslissing heeft genomen om in rechte te treden en dat die raad correct was samengesteld om een dergelijke beslissing te nemen. De verzoekende partij heeft intussen de gevraagde stukken bij haar dossier gevoegd.

Ten gronde

A.2. De vzw « Ligue des Droits de l'Homme » vordert de vernietiging van de artikelen 120 tot 125, 127 tot 132 en 146 van de voormelde wet van 25 december 2016.

A.3.1. Een eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van onpartijdigheid van de rechter (met name afgeleid uit artikel 146 van de Grondwet), met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De bestreden bepalingen voeren een systeem in voor de controle en het toezicht op de gevangenis, voor de bemiddeling tussen de gedetineerden en de gevangenisdirecties, alsook voor de behandeling van klachten, hetgeen de verzoekende partij in beginsel niet betwist.

Na te hebben herinnerd aan de inhoud van de bij de bestreden wet ingevoerde bepalingen, voornamelijk die welke betrekking hebben op de samenstelling en de bevoegdheden van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen en van de Commissies van toezicht, voert zij daarentegen aan dat zowel de Beroepscommissie als de Klachtencommissie die bij die twee organen zijn opgericht, moeten worden beschouwd als rechterlijke instanties in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en dat de bestreden bepalingen het bij dat artikel vereiste beginsel van de onpartijdigheid van de rechter niet in acht nemen.

De twee Beroepscommissies (een Franstalige en een Nederlandstalige) die zijn opgericht bij de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen zullen elk drie leden tellen onder de in totaal twaalf leden die de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen samenstellen. Ook al wekt de wet de indruk van een subjectieve onpartijdigheid, dan nog sluiten de bestreden bepalingen niet uit dat sommige leden van die Beroepscommissies, gelet op de andere aan de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen toegewezen bevoegdheden, de gedetineerde of de gevangenisdirectie die partij is in de voor hen gebrachte zaak, hebben kunnen ontmoeten.

De Klachtencommissie die is opgericht bij elke Commissie van toezicht, die is samengesteld uit minstens acht leden en hoogstens twaalf leden, telt drie leden. Om die Commissie toe te laten haar opdrachten volkomen onpartijdig uit te voeren, aldus de verzoekende partij, zouden haar leden niet langer de rol van maandcommissaris mogen uitoefenen, niet langer de gevangenis controleren waaraan zij zijn verbonden en niet langer deelnemen aan enige bemiddeling tussen de gedetineerden en de directie. De wet sluit een dergelijke cumulatie van functies echter niet uit.

In wezen is de verzoekende partij dus van mening dat de in het middel bestreden bepalingen zijn geschonden in zoverre de leden van de twee Beroepscommissies en van de Klachtencommissies :

- terzelfder tijd lid zijn van respectievelijk de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen of de Commissies van toezicht;
- ertoe worden gebracht samen te werken met de gevangenisdirecties;
- ertoe worden gebracht contacten te hebben met de gedetineerden en de penitentiair beampten;
- in de zaken zouden kunnen tussenkomen in een andere hoedanigheid, waarbij aldus een raadgevende en een jurisdictionele functie worden gecumuleerd.

A.3.2. De Ministerraad herinnert aan de parlementaire voorbereiding die heeft geleid tot de aanneming van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, die de bestreden artikelen van de wet van 25 december 2016 wijzigen. Uit die parlementaire voorbereiding blijkt dat het doel erin bestond « een specifiek op detentiesituaties georiënteerd type van laagdrempelig beklagrecht [te hebben], voor een onafhankelijke instantie die bijzonder vertrouwd is met de penitentiaire praxis, en die de bevoegdheid heeft, zowel de legitieme aanspraken van de gedetineerde op het respecteren van zijn rechten en vrijheden als zijn legitieme verwachtingen dat de ten opzichte van hem genomen beslissingen beantwoorden aan de eisen van de redelijkheid en de billijkheid, daadwerkelijk te effectueren » en dat de concrete verwezenlijking van dat doel is gevonden in het Nederlandse model (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1076/01, pp. 96-97).

Het klachtenrecht is bijgevolg geregeld in de voormelde basiswet van 2005, maar is nooit ten uitvoer gelegd. De bestreden wet beoogt dat te doen, waarbij de Ministerraad verwijst naar een regeerakkoord waarin wordt vastgesteld dat de basiswet diende te worden aangepast alvorens ten uitvoer te kunnen worden gelegd.

De kwestie van de onpartijdigheid of onafhankelijkheid van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen en van de Commissies van toezicht is besproken tijdens de parlementaire voorbereiding om te komen tot de door de verzoekende partij bestreden oplossing. Aldus voorziet artikel 132 van de bestreden wet uitdrukkelijk dat de leden van de Klachtencommissie uitsluitend belast zijn met de behandeling van de klachten.

De Ministerraad voert overigens aan dat de door de verzoekende partij in het eerste middel aangevoerde grief onontvankelijk zou kunnen worden geacht, daar de bestreden bepalingen enkel het systeem overnemen dat is ingevoerd bij de basiswet van 12 januari 2005. Hooguit plaatst de wet van 25 december 2016 de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen en de Commissies van toezicht onder het gezag van de Kamer van volksvertegenwoordigers en niet langer onder dat van de minister van Justitie, hetgeen hun onafhankelijkheid versterkt. Tegen de bepalingen van de wet van 12 januari 2005 werd echter geen beroep tot vernietiging ingesteld.

Ten gronde is de Ministerraad van mening dat artikel 13 van de Grondwet te dezen niet van toepassing is, aangezien de Klachtencommissie niet kan worden beschouwd als een rechtscollege. De wetgever heeft geen beroep voor een rechtbank willen invoeren, maar enkel een procedure van jurisdictionele aard, waarbij de gedetineerde niet de mogelijkheid wordt ontzegd andere middelen van beroep aan te wenden: informele bemiddeling via de Commissie van toezicht, een willig beroep bij de directeur, de federale bemiddelaar, of zelfs een beroep voor de rechterlijke orde of de Raad van State.

In de veronderstelling dat de Klachtencommissie kan worden gekwalificeerd als een jurisdictioneel orgaan, merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partij enkel een mogelijke of eventuele onpartijdigheid aanvoert. In elk geval, bij een voorgaande tussenkomst van een lid van de Beroepscommissie, belet niets dat lid zichzelf te wraken of belet niets de partijen bij het beroep daarom te verzoeken. Ten slotte is het voorzitterschap van de Beroepscommissie toevertrouwd aan een magistraat van de zetel. Die waarborg is vastgelegd in artikel 132 van de wet en op soortgelijke wijze voor de Klachtencommissie, wat de Commissies van toezicht betreft.

A.3.3. De verzoekende partij herinnert in haar memorie aan de adviezen van de Commissies van toezicht die thans werkzaam zijn, volgens welke de opdracht van de klachtenbehandeling en hun bemiddelings- en controlefuncties niet verenigbaar zijn om juridische redenen (onpartijdigheid) en om praktische redenen (zwaarte van de aan de Commissies van toezicht toegewezen opdrachten).

Ten aanzien van de vertrouwdeheid met de gevangenispraktijk, geprezen door de Ministerraad om te verantwoorden dat de Klachtencommissies deel uitmaken van de Commissies van toezicht, zijn nog andere vormen van vertrouwdeheid denkbaar, aldus de verzoekende partij.

A.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter (met name afgeleid uit artikel 146 van de Grondwet), met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De verzoekende partij verwijt in de eerste plaats de bestreden bepalingen dat de leden van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen en van de Commissies van toezicht, met uitzondering van de leden van het bureau van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen, slechts vrijwillige leden zijn waarbij velen onder hen geen vorming hebben genoten voorafgaand aan de uitoefening van hun opdracht. Zij bekritiseert ook de afwezigheid van een procedure tegen druk van buitenaf (en met name vanwege de directie of de penitentiair beambten) en de ontstentenis van een schijn van onafhankelijkheid waardoor kan worden getwijfeld aan de werkelijke onafhankelijkheid van de leden van de Beroepscommissie en van de Klachtencommissies.

De verzoekende partij verwijt de bestreden bepalingen voorts dat de leden van de Beroepscommissie en van de Klachtencommissies slechts « gewone » leden van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen of van een Commissie van toezicht zouden zijn van wie de onafhankelijkheid ten opzichte van de voorzitters van die organen in twijfel kan worden getrokken. Die onafhankelijkheid zou nog in het gedrang kunnen komen door het feit dat een einde kan worden gemaakt aan het mandaat van haar leden om ernstige en dwingende redenen zonder dat die laatste zijn gedefinieerd of een procedure is ingevoerd. Ten slotte verwijt de verzoekende partij de

wetgever aan de Koning de vaststelling van het kader en van de grondslagen van de klachtenprocedure te hebben gedelegeerd.

A.4.2. De Ministerraad voert in de eerste plaats, in verband met het tweede middel, dezelfde grief van onontvankelijkheid aan als die welke hij in verband met het eerste middel heeft geformuleerd. Ten gronde herinnert hij eraan dat de bestreden wet tot doel heeft de functionele onafhankelijkheid van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen en van de Commissies van toezicht te versterken door ze te plaatsen onder het gezag van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Als antwoord op het bezwaar volgens hetwelk de leden van de Commissies van toezicht vrijwilligers zijn en geen enkele opleiding hebben genoten, heeft de wet voorzien in die begeleiding van de leden door het Parlement en door de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen en zullen zij voortaan worden vergoed (artikel 133 van de bestreden wet).

Ten aanzien van het bestaan van druk van buitenaf en het gebrek aan onafhankelijkheid wegens de gemeenschappelijke maandelijkse vergaderingen, is de Ministerraad van mening dat dergelijke beweringen niet meer zijn dan een *petitio principii*.

In elk geval heeft de bestreden wet, in artikel 132 ervan, gepreciseerd dat de leden van de Klachtencommissies alleen worden belast met de behandeling van de klachten en niet langer andere functies van de Commissie van toezicht uitoefenen, zoals de bemiddelingsfunctie of de rol van maandcommissaris (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1986/003, p. 82).

Ten aanzien van de bewering dat de leden van de Klachtencommissies en van de Beroepscommissie slechts « gewone » leden zijn, is de Ministerraad van mening dat die elke grondslag mist : indien die bewering wordt gevolgd, dan zou de werking van elk juridisch orgaan dat is samengesteld uit een voorzitter en « gewone » leden (rechters, raadsheren, enz.) in het geding worden gebracht omdat de « assessoren » van de voorzitter niet onafhankelijk zouden zijn.

Ten slotte regelt de bestreden wet wel degelijk een procedure voor de benoeming van de leden van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de aanwijzing van de leden van de Commissies van toezicht door de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen.

Het middel is volgens de Ministerraad niet ontvankelijk of op zijn minst ongegrond.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. Het beroep strekt tot de vernietiging van de artikelen 120 tot 125, 127 tot 132 en 146 van de wet van 25 december 2016 « tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie » (hierna : de wet van 25 december 2016), vóór de wijziging ervan door de wet van 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken. Die artikelen bepalen :

« Art. 120. Artikel 22 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 22. De Centrale Raad heeft tot taak :

1° een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenen, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften;

2° aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan de minister bevoegd voor Justitie en aan de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg, hetzij ambtshalve, hetzij op hun verzoek, advies te verlenen over het gevangeniswezen en de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen;

3° Commissies van toezicht, zoals bedoeld in artikel 26, op te richten en de werking ervan te ondersteunen, te coördineren en te controleren;

4° jaarlijks ten behoeve van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de minister bevoegd voor Justitie en de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg, een verslag op te stellen betreffende de gevangenen, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften. Het verslag omvat onder meer alle adviezen die conform de bepaling onder 2° zijn uitgebracht, een beleidsplan en de jaarverslagen zoals bepaald in artikel 26, § 2, 4°.

Het verslag is publiek.

Het ontwerp van verslag wordt voorafgaandelijk aan de bekendmaking bezorgd aan de minister bevoegd voor Justitie en aan de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg, die binnen een termijn van twee maanden vanaf datum van ontvangst hun gebeurlijke bemerkingen bezorgen '.

Art. 121. Artikel 23 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 23 december 2005, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 23. § 1. Voor zover dit voor de uitoefening van hun taken noodzakelijk is, hebben de leden van de Centrale Raad vrije toegang tot alle plaatsen in de gevangenen en, mits voorafgaandelijke instemming van de gedetineerde, tot de verblijfsruimte van de gedetineerde en hebben zij het recht om ter plaatse, behoudens wettelijk bepaalde uitzonderingen, alle op de gevangenis betrekking hebbende boeken en bescheiden in te zien, met inbegrip van het register van de tuchtsancties en, mits voorafgaandelijke schriftelijke instemming van de gedetineerde, alle stukken die individuele gegevens bevatten van de gedetineerde.

Zij zijn ertoe gehouden de geldende veiligheidsregels na te leven.

§ 2. Zij hebben het recht zonder controle briefwisseling te voeren met de gedetineerden en zonder toezicht in contact te treden met hen.

§ 3. Op verzoek van de voorzitter van de Centrale Raad brengt de directeur-generaal verslag uit over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Centrale Raad behoren. De directeur-generaal antwoordt binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van het verzoek op de vragen om inlichtingen vanwege de Centrale Raad '.

Art. 122. Artikel 24 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 23 december 2005, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 24. § 1. De Centrale Raad bestaat uit twaalf leden en uit een gelijk aantal plaatsvervangers, die door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden benoemd en afgezet.

Bij de samenstelling van de Centrale Raad wordt de taalpariteit in acht genomen.

§ 2. De leden worden benoemd op grond van hun deskundigheid of ervaring met betrekking tot de taken die aan de Centrale Raad worden toevertrouwd.

§ 3. De Centrale Raad is samengesteld uit ten minste :

1° twee Nederlandstaligen en twee Franstaligen die houder zijn van een diploma licentiaat of master in de rechtswetenschappen waaronder minstens één Nederlandstalige magistraat van de zetel en één Franstalige magistraat van de zetel;

2° een Nederlandstalige en een Franstalige arts.

§ 4. De Kamer van volksvertegenwoordigers wijst onder de leden van de Centrale Raad een vast bureau aan, bestaande uit twee Nederlandstalige leden en twee Franstalige leden, waarvan minstens één lid per taalrol houder is van een diploma licentiaat of master in de rechtswetenschappen.

De leden van het bureau oefenen hun ambt voltijds uit en kunnen geen enkele andere beroepsactiviteit uitoefenen tijdens de duur van hun mandaat. De Kamer van volksvertegenwoordigers kan afwijkingen op dat verbod toestaan op voorwaarde dat zij de betrokkene niet hinderen bij de behoorlijke uitoefening van zijn opdracht.

§ 5. De Kamer van volksvertegenwoordigers wijst één lid van het vast bureau aan als voorzitter en één lid als ondervoorzitter. De voorzitter en de ondervoorzitter dienen van een verschillende taalrol te zijn.

§ 6. Het lidmaatschap van de Centrale Raad is tijdens de duur van het mandaat onverenigbaar met :

1° het lidmaatschap van een Commissie van toezicht;

2° de uitoefening van een ambt bij of de uitvoering van een opdracht voor de penitentiaire administratie;

3° het uitoefenen van een functie bij de Beleidscel van een minister;

4° het uitoefenen van een verkozen mandaat of het lidmaatschap van een uitvoerend orgaan op Europees niveau, federaal niveau, gemeenschapsniveau of gewestniveau.

§ 7. De duur van het mandaat van de leden van de Centrale Raad is vastgesteld op vijf jaar. Het mandaat kan tweemaal hernieuwd worden.

§ 8. De Kamer van volksvertegenwoordigers kan een einde maken aan het mandaat van de leden van de Centrale Raad :

1° op hun verzoek;

2° om ernstige en dwingende redenen ’.

Art. 123. Artikel 25 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 25. § 1. De Centrale Raad wordt bijgestaan door een secretariaat dat naar taal paritair samengesteld is. De leden van het secretariaat zijn geen lid van de Centrale Raad.

§ 2. De voorzitter van de Centrale Raad geeft leiding aan het secretariaat ’.

Art. 124. In titel III, hoofdstuk IV, afdeling II, van dezelfde wet wordt een artikel 25/1 ingevoegd, luidende :

‘ Art. 25/1. § 1. De Centrale Raad stelt zijn huishoudelijk reglement op.

Het reglement bepaalt in het bijzonder de wijze van oproeping van de leden, de wijze van beraadslaging en de wijze van controle van de werking van de Commissies van toezicht.

Het huishoudelijk reglement wordt goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

§ 2. De Centrale Raad houdt ten minste één zitting per maand, op bijeenroeping van zijn voorzitter of op verzoek van één derde van zijn leden. De Centrale Raad kan slechts vergaderen wanneer de helft plus één van de leden aanwezig is.

§ 3. De Centrale Raad stelt zowel voor haar werking als die van de Commissies van toezicht een deontologische code op.

§ 4. De artikelen 458 en 458*bis* van het Strafwetboek zijn van toepassing op de leden van de Centrale Raad en de leden van het secretariaat zonder afbreuk te doen aan de taak van de Centrale Raad ’.

Art. 125. In dezelfde afdeling II wordt een artikel 25/2 ingevoegd, luidende :

‘ Art. 25/2. § 1. De Centrale Raad stelt uit zijn leden een Franstalige en een Nederlandstalige Beroepscommissie samen, elk samengesteld uit drie leden.

De Centrale Raad wijst eveneens drie plaatsvervangende leden per taalrol aan.

Elke Beroepscommissie wordt voorgezeten door een magistraat van de zetel.

§ 2. De Beroepscommissie is belast met de behandeling van :

1° de beroepschriften ingediend tegen de uitspraken van de Klachtencommissies zoals bepaald in artikel 31;

2° de beroepschriften ingediend tegen de beslissingen tot plaatsen in een individueel bijzonder veiligheidsregime, zoals bepaald in titel VI, hoofdstuk III, afdeling III;

3° de beroepschriften ingediend tegen de beslissingen die genomen worden naar aanleiding van bezwaarschriften tegen een plaatsing of overplaatsing, zoals bepaald in titel VIII, hoofdstuk III.

§ 3. Bij de behandeling van het beroepsschrift vraakt de Beroepscommissie, ambtshalve, op vraag van één van de partijen of op vraag van het lid zelf, elk lid van de Beroepscommissie van wie de onafhankelijkheid ten aanzien van de behandeling van de klacht kan worden betwist ' ».

« Art. 127. Artikel 26 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 26. § 1. De Centrale Raad richt bij elke gevangenis een Commissie van toezicht op en deelt dit mee aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

§ 2. De Commissie van toezicht heeft tot taak :

1° een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenis waarvoor ze bevoegd is, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften;

2° aan de Centrale Raad, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek, advies en inlichtingen te geven betreffende aangelegenheden in de gevangenis die rechtstreeks of onrechtstreeks met het welzijn van de gedetineerden verband houden en voorstellen te doen die zij gepast acht;

3° te bemiddelen tussen de directeur en de gedetineerden omtrent problemen die ter kennis worden gebracht van de leden;

4° jaarlijks een verslag betreffende de gevangenis, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften op te stellen '.

Art. 128. Artikel 27 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 27. § 1. Voor zover dit voor de uitoefening van de taken noodzakelijk is, hebben de leden van de Commissies van toezicht vrije toegang tot alle plaatsen in de gevangenis en, mits voorafgaandelijke instemming van de gedetineerde, tot de verblijfsruimte van de gedetineerde en hebben zij het recht om ter plaatse, behoudens wettelijk bepaalde uitzonderingen, alle op de gevangenis betrekking hebbende boeken en bescheiden in te zien, met inbegrip van het register van de tuchtsancties en, mits voorafgaandelijke schriftelijke instemming van de gedetineerde, van alle stukken die individuele gegevens bevatten van de gedetineerde.

Zij zijn ertoe gehouden de geldende veiligheidsregels na te leven.

§ 2. Ze hebben het recht zonder controle briefwisseling te voeren met de gedetineerden en zonder toezicht in contact te treden met hen.

§ 3. Op verzoek van de voorzitter van de Commissie van toezicht brengt de directeur verslag uit over de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Commissie behoren. De directeur antwoordt uiterlijk binnen een maand na ontvangst van het verzoek op de vragen om inlichtingen vanwege de Commissie van toezicht '.

Art. 129. Artikel 28 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 5 mei 2014, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 28. § 1. Elke Commissie van toezicht bestaat uit ten minste acht en maximum twaalf leden en uit een gelijk aantal plaatsvervangende leden. Ze worden voor een termijn van vijf jaar, die tweemaal hernieuwbaar is, door de Centrale Raad benoemd, na schriftelijk advies van de voorzitter van de Commissie van toezicht.

§ 2. Elke Commissie van toezicht telt onder haar leden ten minste :

1° twee personen die houder zijn van een diploma licentiaat of master in de rechtswetenschappen;

2° een arts.

§ 3. De Centrale Raad wijst, op voordracht van de Commissie van toezicht, bij elke Commissie van toezicht één lid aan als voorzitter en één lid als ondervoorzitter.

Voor de Commissies van toezicht bij een gevangenis gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, behoren de voorzitter en de ondervoorzitter tot een verschillende taalrol.

§ 4. Het lidmaatschap van een Commissie van toezicht is tijdens de duur van het mandaat onverenigbaar met :

1° het lidmaatschap van de Centrale Raad;

2° de uitoefening van een ambt bij of de uitvoering van een opdracht voor de penitentiaire administratie;

3° de uitoefening van een ambt bij de strafuitvoeringsrechtbank;

4° de uitoefening van een ambt bij de Beleidscel van een minister;

5° het uitoefenen van een verkozen mandaat of het lidmaatschap van een uitvoerend orgaan op Europees niveau, federaal niveau, gemeenschapsniveau of gewestniveau.

§ 5. De Centrale Raad kan een einde maken aan het mandaat van de leden :

1° op hun verzoek;

2° om ernstige en dwingende redenen ’.

Art. 130. Artikel 29 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 29. § 1. Elke Commissie van toezicht wordt bijgestaan door een secretaris en een plaatsvervangend secretaris, die niet behoren tot de penitentiaire administratie. Zij worden op voordracht van de Commissie van toezicht aangewezen door de Centrale Raad.

§ 2. De aanwijzing van secretaris of plaatsvervangend secretaris van de Commissie van toezicht kan om ernstige redenen bij gemotiveerde beslissing worden opgeheven door de Centrale Raad.

§ 3. De taak van de secretaris wordt bepaald door de voorzitter van de Commissie van toezicht '.

Art. 131. Artikel 30 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 23 december 2005, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 30. § 1. Elke Commissie van toezicht stelt haar huishoudelijk reglement op, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Centrale Raad. Het reglement bepaalt in het bijzonder de wijze van oproeping van de leden en de wijze van beraadslaging.

§ 2. De Commissie van toezicht houdt ten minste één zitting per maand. De Commissie kan slechts vergaderen wanneer de helft plus één van de leden aanwezig is.

§ 3. Eén of meer leden van de Commissie van toezicht zijn er beurtelings mee belast gedurende één maand tenminste éénmaal per week als maandcommissaris de gevangenis of gevangenschappen waarbij zij zijn ingericht te bezoeken, inzonderheid met het oog op de uitoefening van de taken bedoeld in artikel 26, § 2, 1^o.

De maandcommissarissen houden wekelijks spreekuur ten behoeve van de gedetineerden.

§ 4. De artikelen 458 en 458*bis* van het Strafwetboek zijn van toepassing op de leden van de Commissie van toezicht en de leden van het secretariaat zonder afbreuk te doen aan de taak van de Commissie voor toezicht '.

Art. 132. Artikel 31 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

Art. 31. § 1. Elke Commissie van toezicht stelt uit haar leden een Klachtencommissie van drie leden samen, voorgezeten door een persoon die houder is van een diploma licentiaat of master in de rechtswetenschappen.

In geval van verhindering van een of meer leden van de Klachtencommissie wijst de voorzitter de leden van de Commissie van toezicht aan die hen kunnen vervangen.

§ 2. De leden van de Klachtencommissie zijn uitsluitend belast met de behandeling van de klachten, zoals bepaald in titel VIII, hoofdstuk I.

§ 3. Bij de behandeling van de klacht vraakt de Klachtencommissie, ambtshalve, op vraag van een van de partijen of op vraag van het lid zelf, elk lid van wie de onafhankelijkheid ten aanzien van de behandeling van de klacht kan worden betwist ' ».

« Art. 146. In artikel 148 van dezelfde wet worden de woorden ‘ Onverminderd de mogelijkheid tot het uiten van informele klachten bij de Commissie van toezicht ’ vervangen door de woorden ‘ Onverminderd de mogelijkheid voor een gedetineerde om zich te richten tot de directie en de Commissie van toezicht ’ ».

B.1.2. De voormelde bepalingen maken deel uit van hoofdstuk 22 van de wet van 25 december 2016 dat verschillende wijzigingen aanbrengt in de basiswet van 12 januari 2005 « betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden » (hierna : de Basiswet).

B.2. De Basiswet voorziet in een individueel beklagrecht (artikel 148 van de Basiswet). Dat beklagrecht heeft betrekking op elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van de gedetineerde is genomen. Daarmee wordt gelijkgesteld het verzuim of de weigering om een beslissing te nemen binnen een wettelijke termijn, of bij het ontbreken ervan, binnen een redelijke termijn.

De wetgever heeft ten behoeve van de gedetineerde een individueel beroep ingesteld bij de Klachtencommissie (artikel 148 van de Basiswet) en een hoger beroep bij de Beroepscommissie (artikel 159 van de Basiswet).

Ten aanzien van de middelen

B.3. De twee middelen zijn afgeleid uit de schending van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van de onpartijdigheid van de rechter (eerste middel) en van de onafhankelijkheid van de rechter (tweede middel) - waarbij beide beginselen door de verzoekende partij worden afgeleid uit artikel 146 van de Grondwet -, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.4.1. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.4.2. Artikel 146 van de Grondwet bepaalt :

« Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Geen buitengewone rechtbanken of commissies kunnen, onder welke benaming ook, in het leven worden geroepen ».

B.4.3. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

B.4.4. Artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Allen zijn gelijk voor de rechtbanken en de rechterlijke instanties. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, of het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen in een rechtsgeding, heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie. De toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of de nationale veiligheid in een democratische samenleving, of wanneer het belang van het privéleven van de partijen bij het proces dit eist, of in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden; evenwel dient elk vonnis dat wordt gewezen in een strafzaak of een rechtsgeding openbaar te worden gemaakt, tenzij het belang van jeugdige personen zich daartegen verzet of het proces echtelijke twisten of het voogdijerschap over kinderen betreft ».

B.4.5. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen ».

B.5. De Ministerraad is van mening dat de normen waaraan de bestreden bepalingen door het Hof moeten worden getoetst, te dezen niet van toepassing zijn, daar noch de Klachtencommissies, noch de Beroepscommissie rechtscolleges zijn. De wetgever zou de gedetineerden enkel een soepel en doeltreffend beroepsmiddel hebben willen bieden, zonder dat een beroep zou moeten worden gedaan op zwaardere gerechtelijke of administratieve procedures.

B.6. Alvorens kan worden onderzocht of de bestreden bepalingen afbreuk doen aan de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, dient het Hof na te gaan of de Klachtencommissies en de Beroepscommissie als rechtscolleges dienen te worden gekwalificeerd.

B.7. De wet van 25 december 2016 voorziet niet in een uitdrukkelijke kwalificatie van de Klachtencommissies en de Beroepscommissie als rechtscolleges, en ook haar parlementaire voorbereiding verschaft hieromtrent geen duidelijkheid.

B.8. Bijgevolg dient met het oog op hun kwalificatie te worden aangeknoopt met de basiswet en de parlementaire voorbereiding ervan. De basiswet bezigt in artikel 151, §§ 2 en 3 de bewoordingen « klachtenrechter » en « alleensprekende », maar afgezien van die bewoordingen heeft de wetgever nagelaten om de commissies uitdrukkelijk als rechtscolleges aan te duiden.

Uit de parlementaire voorbereiding van de basiswet blijkt dat het wetsvoorstel, dat tot die wet heeft geleid, het resultaat is van het voorbereidende werk van de Commissie « Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden », de zogenaamde commissie Dupont (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1365/001, p. 5; *Parl. St.*, Kamer, BZ 2003, DOC 51-231/001, p. 5). Aldus heeft de wetgever zich de in het eindverslag van die commissie opgenomen algemene memorie van toelichting eigen gemaakt, alsook de artikelsgewijze bespreking, het voorontwerp van wet en de conceptnota betreffende de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden en de instelling van penitentiaire rechtbanken.

B.9.1. Met betrekking tot de verhaalsmogelijkheden van de gedetineerden blijkt uit dat verslag dat, na een rechtsvergelijkende analyse, werd vastgesteld dat in het penitentiair recht behoefte was aan een specifieke, geëigende klachtenprocedure :

« Wat evenwel ontbreekt is een specifiek op detentiesituaties georiënteerd type van laagdrempelig beklagrecht, voor een onafhankelijke instantie die bijzonder vertrouwd is met de penitentiaire praxis, en die de bevoegdheid heeft, zowel de legitieme aanspraken van de gedetineerde op het respecteren van zijn rechten en vrijheden als zijn legitieme verwachtingen dat de ten opzichte van hem genomen beslissingen beantwoorden aan de eisen van de redelijkheid en de billijkheid, daadwerkelijk te effectueren.

Een dergelijk beklagrecht, dat als het ware een vorm van positieve discriminatie inhoudt van gedetineerden op procedureel vlak, kan verantwoord worden vanuit de reeds bij herhaling onder de aandacht gebrachte eigenheid van de detentiesituatie, die haar eigen behoefte aan een geëigende procedure van interne conflictbemiddeling en conflictafhandeling met zich meebrengt » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1076/001, pp. 96-97).

B.9.2. Uit het eindverslag blijkt dat, rekening houdend met, enerzijds, de noodzaak van de rechtsbescherming van gedetineerden in rechtsstatelijk perspectief, en, anderzijds, de eisen van laagdrempeligheid, namelijk een snelle en eenvoudige procedure, van een centrale beroepsinstantie, van onafhankelijkheid en van een grote vertrouwdheid met het penitentiair milieu en de penitentiaire praktijk, voor het Nederlandse model inzake klachtenbehandeling, dat in een contradictoire procedure voor een onafhankelijke bestuursrechtelijke detentierechter voorziet, werd gekozen omdat het aan de voormelde vereisten het best tegemoet kwam (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 99).

Aldus blijkt wat de specifieke penitentiaire procedure betreft aansluiting te zijn gezocht bij een model, dat naar Nederlands recht een jurisdictioneel beroep instelt door de klachtenprocedure toe te vertrouwen aan instanties met een rechtsprekende functie.

B.9.3. Het streven naar die aansluiting heeft tot gevolg dat de regeling van het Belgische beklagrecht sterk is geïnspireerd op de Nederlandse wettelijke bepalingen (*ibid.*, p. 99). Aldus zijn er sterke gelijkenissen tussen, enerzijds, de Nederlandse wet van 18 juni 1998 « tot vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet) », en anderzijds, de Belgische Basiswet.

Het Nederlandse beklagrecht komt erop neer dat een gedetineerde binnen zeven dagen na kennisname van een door of namens de directeur genomen beslissing schriftelijk beklag kan doen bij de Beklagcommissie die aan elke inrichting is verbonden (artikel 61 van de Penitentiaire beginselenwet). De Beklagcommissie is samengesteld uit drie leden van de Commissie van Toezicht (artikel 62, paragraaf 1, van de Penitentiaire beginselenwet). De gedetineerde kan tegelijkertijd met zijn beklag verzoeken om de tenuitvoerlegging van de beslissing van de directeur geheel of gedeeltelijk te schorsen (artikel 66, paragraaf 1, van de Penitentiaire beginselenwet). Alle uitspraken moeten met redenen omkleed zijn en worden na anonimisering bekendgemaakt (artikel 67 van de Penitentiaire beginselenwet). Klachten van eenvoudige aard (kennelijk gegrond, kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk) kunnen door de voorzitter van de commissie of door een door hem aangewezen lid worden afgedaan (artikel 62, paragraaf 2, van de Penitentiaire beginselenwet). Na het onderzoek van de ontvankelijkheid voert de commissie een marginale toetsing uit door na te gaan of de beslissing van de directeur « in strijd is met een in de inrichting geldend wettelijk voorschrift of een eenieder verbindende bepaling van een in Nederland geldend verdrag » (rechtmatigheidscontrole) of « bij afweging van alle in aanmerking komende belangen, [...] onredelijk of onbillijk moet worden geacht » (artikel 68, paragraaf 2, van de Penitentiaire beginselenwet). Als de klacht gegrond wordt verklaard, kan de commissie ofwel de bestreden beslissing vernietigen en bevelen binnen een bepaalde termijn een nieuwe beslissing te nemen, ofwel de bestreden beslissing vernietigen en haar uitspraak in de plaats laten treden, ofwel nog het laten bij de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing (artikel 68, paragraaf 3, van de Penitentiaire beginselenwet). De gevolgen van de vernietigde beslissing moeten ongedaan worden gemaakt (artikel 68, paragraaf 6, van de Penitentiaire beginselenwet). Het hoger beroep werkt niet opschortend, maar de in het ongelijk gestelde directeur of klager kan de voorzitter van de Beroepscommissie wel verzoeken om de uitspraak van de Beklagcommissie geheel of gedeeltelijk te schorsen (artikel 70, paragraaf 2, van de Penitentiaire beginselenwet). De in het ongelijk gestelde partij kan op schriftelijke wijze binnen zeven dagen in hoger beroep gaan bij de Beroepscommissie (artikel 69, paragraaf 1, van de Penitentiaire beginselenwet). De Beroepscommissie is samengesteld uit leden van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (artikel 69, paragraaf 2, van de Penitentiaire beginselenwet). De Beroepscommissie kan het hoger beroep ofwel onontvankelijk verklaren, ofwel ongegrond verklaren en de uitspraak van de Beklagcommissie bevestigen, ofwel gegrond verklaren en de uitspraak van de Beklagcommissie vernietigen (artikel 71, paragraaf 2, van de Penitentiaire beginselenwet).

Het Belgische klachtenrecht bestaat erin dat een gedetineerde bij de Klachtencommissie van de gevangenis waar de beslissing is genomen waarover de gedetineerde zich beklagt beklag kan doen over elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van hem is genomen binnen zeven dagen na kennisname ervan (artikelen 148 en 150 van de Basiswet). De klachten worden in beginsel behandeld door de voltallige commissie, behoudens indien de voorzitter of een door hem aangewezen lid de klacht als kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond acht, of wanneer hij de zaak als hoogdringend beoordeelt (artikel 151 van de basiswet). In afwachting van de uitspraak over de klacht kan de voorzitter de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk schorsen (artikel 156 van de Basiswet). De Klachtencommissie doet zo spoedig mogelijk, en uiterlijk veertien dagen na het indienen van de klacht of van het falen van de bemiddeling een met redenen omklede uitspraak over de klacht (artikel 157, § 1, van de basiswet). De Klachtencommissie kan beslissen de klacht geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond te verklaren (artikel 158, § 1, van de basiswet). De klacht wordt gegrond verklaard indien de bestreden beslissing van de directeur « in strijd is met een in de gevangenis geldend wettelijk voorschrift of met een bindende bepaling van een in België geldend verdrag » of « bij afweging van alle in aanmerking komende belangen, onredelijk of onbillijk moet worden geacht » (artikel 158, § 2, van de basiswet). Indien de klacht gegrond wordt verklaard, vernietigt de Klachtencommissie de beslissing, en kan ze ofwel de directeur opdragen, binnen een door haar bepaalde termijn, een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van haar uitspraak, ofwel bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing, of nog zich beperken tot een gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing (artikel 158, § 3, van de basiswet). De directeur dient de gevolgen van de vernietigde beslissing ongedaan te maken of in overeenstemming te brengen met de uitspraak, (artikel 158, § 4, van de basiswet). De beslissing van de Klachtencommissie is uitvoerbaar, ongeacht de mogelijkheid van beroep (artikel 158, § 5, van de basiswet). Tegen de uitspraak van de Klachtencommissie kunnen de in het ongelijk gestelde partijen hoger beroep instellen bij de Beroepscommissie binnen zeven dagen na de ontvangst van de uitspraak (artikel 159, §§ 1 en 2, van de basiswet). In afwachting van de uitspraak van de Beroepscommissie kan de voorzitter van die commissie, op verzoek van diegene die het hoger beroep heeft ingesteld, de tenuitvoerlegging van de uitspraak van de Klachtencommissie geheel of gedeeltelijk schorsen (artikel 160 van de basiswet).

B.10. De grote gelijkenissen met de Nederlandse wettelijke bepalingen en de wil om zich aan te sluiten bij het Nederlandse jurisdictionele model kunnen bij gebrek aan ernstige tegenaanwijzingen, worden beschouwd als een wilsuïting van de wetgever om geëigende penitentiaire instanties met een rechtsprekende functie in te stellen.

B.11. Gelet op het feit dat, met de wijzigingen aan de basiswet, de bestreden wet niet beoogde te raken aan de geest van die wet, noch aan de waarden die eraan ten grondslag liggen, maar vooral de praktische werkbaarheid in een penitentiaire context beoogde te verzekeren door de wettekst te preciseren (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1986/001, p. 6), heeft de wetgever beide Commissies niet anders gekwalificeerd. Door de penitentiaire klachtenprocedure doeltreffender, soepeler, efficiënter en eenvoudiger te maken met het oog op snelle, goed gefundeerde en evenwichtige beslissingen, zonder de juridische garanties voor de gedetineerden teniet te doen (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1986/001, p. 8), heeft de wetgever zich bij zijn initiële streven aangesloten om voor gedetineerden een gunstige procedure in te stellen die laagdrempelig, snel en effectief is, zodat geen afbreuk wordt gedaan aan de kwalificatie van de Klachtencommissies en de Beroepscommissie als rechtscolleges.

B.12. De wetgever beoogde met de inrichting van die klachtenprocedure, enerzijds, dat de klachten werden behandeld door personen « die vertrouwd zijn met de penitentiaire praxis en het eigen inrichtingsklimaat in de inrichting waar de beslissing is genomen waarover de gedetineerde zich beklagt », en anderzijds, dat de behandeling ervan op een onafhankelijke wijze verloopt (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 102). Hij beoogde die vertrouwdheid en onafhankelijkheid te verzekeren door de leden van de Klachtencommissie te rekruteren uit de Commissie van Toezicht en door gedurende hun ambt onverenigbaarheden in te stellen (*ibid.*, p. 102; *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1986/003, p. 82), in het bijzonder wat de uitoefening betreft van taken van toezicht en controle in de Commissie van Toezicht (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1986/05, pp. 27-28).

B.13. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de toepasselijkheid van de in B.4.3 en B.4.4 vermelde bepalingen in procedures met betrekking tot penitentiaire geschillen, dienen de Klachtencommissies en de Beroepscommissie te beantwoorden aan de beginselen van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

B.14.1. Krachtens de artikelen 24 tot en met 31 van de basiswet, zoals vervangen bij de bestreden artikelen 122 tot en met 132 van de wet van 25 december 2016, is het niet langer de Koning die de leden van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen benoemt, maar legt de wetgever de regels vast met betrekking tot de benoeming, de vervanging, de onverenigbaarheden, het ontslag en de aanwijzing van de leden van de Beroepscommissie, alsook de werking van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en het geldelijk statuut van de leden ervan.

De Commissies van toezicht worden niet meer opgericht door de minister van Justitie, maar door de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, die ook de leden ervan benoemt.

Dat zijn waarborgen voor de onafhankelijkheid van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en van de Commissies van toezicht die de wetgever uitdrukkelijk in de bestreden wet heeft willen inschrijven.

B.14.2. Het recht op behandeling van een zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter houdt in dat aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid op redelijke gronden niet mag worden getwijfeld wanneer voldoende waarborgen aanwezig zijn die elke legitieme twijfel wegnemen. Bij de beoordeling van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid wordt onder meer gekeken naar de samenstelling en organisatie van het rechtscollege en het samengaan van het rechterlijk ambt met andere functies of activiteiten.

Het loutere feit dat een instantie tegelijk een adviserende en een rechtsprekende functie uitoefent of dat de rechtsprekende functie, al dan niet via een afzonderlijk orgaan of selectieve samenstelling, wordt ingericht in de schoot van een instantie die andere functies uitoefent, volstaat niet om een schending van de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid vast te stellen. In dat geval dient te worden onderzocht hoe de onafhankelijkheid van de leden wordt gewaarborgd.

B.15.1. De Klachtencommissies worden binnen elke Commissie van Toezicht samengesteld uit drie leden ervan en worden voorgezeten door een persoon die houder is van het diploma licentiaat of master in de rechtswetenschappen (artikel 31, § 1, van de basiswet). De Commissies van Toezicht, die vooral een toezichthoudende, adviserende en bemiddelende

functie hebben (artikel 26, § 2, van de basiswet), bestaan uit ten minste acht en maximum twaalf effectieve leden en evenveel plaatsvervangers, waaronder twee personen die houder zijn van een diploma licentiaat of master in de rechtswetenschappen (artikel 28, §§ 1 en 2, van de basiswet).

B.15.2. De Centrale Raad, die vooral een toezichthoudende, adviserende en ondersteunende functie heeft (artikel 22 van de basiswet), stelt uit zijn leden een Nederlandstalige en een Franstalige Beroepscommissie samen, per taalrol samengesteld uit drie effectieve en drie plaatsvervangende leden en voorgezeten door respectievelijk een Nederlandstalige of Franstalige magistraat van de zetel (artikel 25/2, § 1, van de basiswet).

Die Centrale Raad bestaat, met inachtneming van de taalpariteit, uit twaalf effectieve en twaalf plaatsvervangende leden, waaronder ten minste twee Nederlandstaligen en twee Franstaligen houder zijn van een diploma licentiaat of master in de rechtswetenschappen waaronder minstens één Nederlandstalige magistraat van de zetel en één Franstalige magistraat van de zetel (artikel 24, §§ 1 en 3, 1°, van de basiswet).

B.16. De wetgever heeft in onverenigbaarheden voorzien met het lidmaatschap van een Commissie van Toezicht of de Centrale Raad, ten aanzien van respectievelijk de leden van de Klachtencommissie en de Beroepscommissie. Zo is het lidmaatschap van de Commissie van Toezicht of de Centrale Raad onverenigbaar tijdens de duur van het mandaat met het lidmaatschap van respectievelijk de Centrale Raad of van de Commissie van Toezicht, met de uitoefening van een ambt bij of de uitvoering van een opdracht voor de penitentiaire administratie, met de uitoefening van een ambt bij ofwel de strafuitvoeringsrechtbank, ofwel de beleidscel van een minister, met het uitoefenen van een verkozen of uitvoerend mandaat op Europees, federaal, gemeenschaps- of gewestniveau (artikelen 24, § 6, en 28, § 4, van de basiswet).

Voor de leden van de Klachtencommissie werd in een ruime onverenigbaarheid voorzien doordat zij blijkens de duidelijke tekst van de wet uitsluitend belast zijn met de behandeling van de klachten (artikel 31, § 2, van de basiswet), hetgeen de cumul met elke andere taak binnen een Commissie van Toezicht, de Centrale Raad of ruimer de penitentiaire

administratie uitsluit. Hetzelfde geldt voor de leden van de Beroepscommissie die uitsluitend belast zijn met de behandeling van de beroepschriften bedoeld in artikel 25/2, § 2, van de basiswet, wat inhoudt dat zij evenmin belast kunnen worden met andere opdrachten die aan de Centrale Raad zijn toegewezen.

Daarnaast bepaalt artikel 31, § 3, van de basiswet dat de Klachtencommissie elk lid van wie de onafhankelijkheid bij de behandeling van een klacht kan worden betwist, ambtshalve, op vraag van één van de partijen of op vraag van het lid zelf, wraakt. De basiswet bepaalt ook dat de Beroepscommissie elk lid van wie de onafhankelijkheid ten aanzien van de behandeling van het beroepschrift kan worden betwist, ambtshalve, op vraag van één van de partijen of op vraag van het lid zelf, wraakt (artikel 25/2, § 3, van de basiswet).

Aldus waarborgen de bestreden bepalingen de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de vaste leden van de Klachtencommissie en de Beroepscommissie.

Artikel 31, § 1, tweede lid, van de basiswet bepaalt weliswaar dat, in geval van verhindering van een of meer leden van de Klachtencommissie, de voorzitter van de Commissie van Toezicht de leden van die Commissie aanwijst die hen kunnen vervangen. Nu er dient van uitgegaan te worden dat een dergelijke situatie zich slechts uitzonderlijk zal voordoen en die aanwijzing geen afbreuk doet aan de eerder vermelde wrakingsregeling, is die bepaling niet van aard afbreuk te doen aan de voormelde conclusie hoewel een regeling waarbij de vervanging in dat geval gebeurt door leden van een andere Klachtencommissie meer aangewezen zou zijn.

B.17. De middelen zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 november 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût