

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

9 NOVEMBRE 2011

Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons

(Déposée par Mme Martine Taelman)

DÉVELOPPEMENTS

Les grèves de gardiens de prisons sont fréquentes en Belgique. Ces grèves ont des conséquences néfastes.

Ainsi, en cas de grève, les détenus sont soumis à un régime beaucoup plus sévère. La surveillance de la prison est assurée par la police, qui travaille avec un effectif minimum. Toutes les activités qui se déroulent hors cellule sont réduites à un minimum. La situation est identique en ce qui concerne les heures de visite et les douches. La « promenade » est souvent supprimée et les « sections ouvertes », dans lesquelles les détenus ont la possibilité de circuler librement, sont temporairement fermées, ... Il arrive même que les avocats doivent insister pour pouvoir communiquer avec leurs clients. Inutile de dire que l'enfermement dans l'espace réduit de la cellule devient rapidement insupportable pour les détenus, *a fortiori* lorsque la grève se prolonge pendant plusieurs jours.

De même, le recours au personnel de la police pour surveiller la prison pose problème. Les réserves de la police fédérale sont très vite épuisées lorsqu'elles doivent prendre le relais à plusieurs endroits. La police locale est aussi souvent appelée en renfort, ce qui, parfois, l'empêche de garantir le service de police de base à la population locale (1).

(1) Voyez par exemple la grève des gardiens de prison dans l'institution spéciale d'Everberg. Elle a entraîné la fermeture temporaire du bureau de police dans la zone de police de Kortenberg-Herent. Tout le personnel était réquisitionné pour surveiller les détenus. Le service de police de base ne pouvait dès lors plus être assuré, au grand mécontentement aussi du SNPS (Syndicat national du personnel de police et de sécurité) — voyez www.vrtnieuws.net 31 mars 2005.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

9 NOVEMBER 2011

Wetsvoorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden teneinde de beschikbaarheid van het personeel van de gevangenis te garanderen

(Ingediend door mevrouw Martine Taelman)

TOELICHTING

Regelmatig doen er zich stakingen voor bij de cipers van verschillende Belgische gevangenis. Dit leidt tot allerlei nefaste toestanden.

Zo wordt het regime van de gedetineerden enorm verstrengd. De bewaking van de gevangenis wordt overgenomen door de politie, die met een minimum-bezetting werkt. Alle activiteiten waarbij men uit zijn cel komt, worden tot een minimum beperkt. Er wordt gesneden in het aantal bezoeken, het aantal douches, de « wandeling » gaat vaak helemaal niet meer door, en de zogenaamde « open afdelingen » waar men normalerwijs vrij kan rondlopen, worden tijdelijk opgeschort, ... Advocaten moeten soms zelfs aandringen om met hun cliënt te kunnen overleggen. Onnodig te vermelden dat het voor de gedetineerden al snel ondraaglijk wordt om zo'n lange tijd enkel op de beperkte oppervlakte van je cel te zitten, zeker als de cipierstaking enkele dagen duurt.

Ook de inzet van het politiepersoneel om de bewaking van de gevangenis over te nemen is problematisch. De reserves van de federale politie zijn al snel uitgeput als zij op meerdere locaties het werk moeten overnemen. Vaak moet ook de lokale politie bijspringen, wat er soms toe leidt dat de basispolitiezorg niet meer worden gegarandeerd aan de lokale bevolking (1).

(1) Zie bijvoorbeeld de staking van de cipers in de bijzondere instelling Everberg. Dit leidde ertoe dat het politiekantoor in de politiezone Kortenberg-Herent tijdelijk moest worden gesloten. Al het personeel was opgevorderd om de bewaking van de gedetineerden te verzekeren. Hierdoor kon de basispolitiezorg niet meer verzekerd worden, ook tot ongenoegen van het NSPV (Nationaal Syndicaat van het politie- en veiligheidspersoneel) — zie www.vrtnieuws.net 31 maart 2005.

Il n'est malgré tout pas logique que pendant les grèves, nous imposons un service minimum à la police pour ne pas porter atteinte au service de police de base et au droit à la sécurité du citoyen, mais qu'indirectement, celui-ci soit malgré tout vidé de sa substance par les grèves des gardiens de prison !

Force est en tout cas de constater que d'autres pays mettent en balance le droit de grève et la continuité du service public. Souvent, certains secteurs publics — et parfois même tous les fonctionnaires nommés à titre définitif — se voient interdire la grève. Si tel n'est pas le cas, un service minimum leur est en tous cas imposé (1).

La législation de ces États membres de l'Union européenne est conforme à la Charte sociale européenne (2). Ce traité déclare que les limitations au droit de grève sont possibles, pour autant qu'elles soient prescrites par la loi et qu'elles soient nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la santé publique ou les bonnes mœurs.

Le droit de grève n'est donc pas un droit absolu, mais doit être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux et avec le droit du citoyen à la continuité du service public. La Cour d'arbitrage l'a également reconnu (3). Sur cette base, le droit de grève des gardiens de prison a déjà été limité dans plusieurs pays.

La présente proposition de loi entend imposer un service minimum au personnel des prisons, par analogie avec le service minimum applicable dans les services de police. Les articles sont dès lors comparables aux articles 125 et 126 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (4).

(1) Voyez par exemple l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni et le Québec; — *Études de législation comparée du service des études juridiques du Sénat (de la République de France): «L'Organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève»*- LC50 janvier 1999 — <http://www.senat.fr/elc.html> — Dossier n° 67 — 2001, Bibliothèque du Parlement fédéral: «Le droit de grève dans les services publics».

(2) Article 6, 31, de la CSE (Charte sociale européenne).

(3) Cour d'arbitrage, 6 avril 2000, n° 42/2000, considérant B.7.4.

(4) Articles 125 et 126 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Moniteur belge* du 5 janvier 1999); exécuté par l'arrêté royal du 23 décembre 1998 (*Moniteur belge* du 5 janvier 1999); et l'arrêté ministériel du 5 janvier 1999 (*Moniteur belge* du 8 janvier 1999) et la circulaire POL 1999/1, qui fixe les modalités concernant le droit de réquisition et la spécification des services minimaux.

Het is toch onlogisch dat we de politie tijdens stakingen een minimumdienst opleggen om niet aan de basispolitiezorg en het recht op veiligheid van de burger te raken, maar dat deze onrechtstreeks toch nog wordt uitgehoud door cipiërstakingen !

We moeten alleszins vaststellen dat men in andere landen wél een afweging maakt tussen het stakingsrecht en de continuïteit van de openbare dienstverlening. Vaak geldt een stakingsverbod voor bepaalde overheidssectoren, en soms zelfs voor alle vast benoemde ambtenaren. Indien dit niet het geval is, wordt alleszins een minimale dienstverlening opgelegd (1).

De wetgeving van deze Europese lidstaten is conform het Europees Sociaal Handvest (2). Dit Verdrag stelt dat beperkingen aan het stakingsrecht mogelijk zijn voor zover zij gebeuren bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

Het stakingsrecht is dus geen absoluut recht, maar moet worden afgewogen tegen andere grondrechten en het recht van de burger op continuïteit in de openbare dienstverlening. Dit wordt ook erkend door het Arbitragehof (3). Op basis hiervan heeft men reeds in meerdere landen het stakingsrecht van de cipiërs beperkt.

Dit wetsvoorstel legt het personeel van de gevangnissen een minimale dienstverlening op, analoog met de minimale dienstverlening die geldt voor de politiediensten. De artikels zijn dan ook vergelijkbaar met de artikelen 125 en 126 van de Wet Geïntegreerde Politie (4).

(1) Zie bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Québec; — *Études de législation comparée du service des études juridiques du Sénat (de la République France): «L'Organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève»*- LC50 janvier 1999 — <http://www.senat.fr/elc.html> — Dossier nr. 67 — 2001, Bibliotheek van het Federaal Parlement: «Het stakingsrecht in de openbare diensten».

(2) Artikel 6, 31, ESH (Europees Sociaal Handvest).

(3) Arbitragehof 6 april 2000, nr. 42/2000, considerans B.7.4.

(4) Artikelen 125 en 126 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (*Belgisch Staatsblad* 5 januari 1999); uitgevoerd door het koninklijk besluit van 23 december 1998 (*Belgisch Staatsblad* 5 januari 1999); en het ministerieel besluit van 5 januari 1999 (*Belgisch Staatsblad* 8 januari 1999) en de circulaire POL 1999/1 die de nadere regels vastleggen in verband met het opvoeringrecht en de specificatie van de minimale diensten.

Ces articles sont insérés dans la nouvelle loi de principes concernant l'administration pénitentiaire (1). Il nous paraît opportun d'insérer là cette disposition, eu égard à l'impact qu'elle aura sur l'amélioration de la position des détenus en cas de grève des gardiens.

À l'inverse d'autres pays, la Belgique ne dispose pas encore d'une réglementation générale relative à la continuité du service ou à la prestation d'un service minimum.

Lors de la discussion de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire, il est apparu, au cours d'une audition organisée avec le secteur pénitentiaire en commission de la Justice de la Chambre le 4 février 2004 (2), que la formation de ces agents laissait souvent à désirer. Un article général destiné à assurer une formation adéquate du personnel pénitentiaire est donc inséré préalablement (3), ce qui renforcera la sécurité et améliorera le climat au sein de la prison.

*
* *

Deze artikelen worden ingeschreven in de nieuwe basiswet Gevangeniswezen (1). Dit lijkt een geschikte plaats, gezien de impact die deze bepaling zal hebben op de verbetering van de positie van de gedetineerden tijdens cipiërstakingen.

In tegenstelling tot andere landen, bestaat in België immers nog geen algemene regeling inzake de continuïteit van de dienstverlening of de prestatie van minimumdiensten.

Tijdens de bespreking van de basiswet Gevangeniswezen, bleek uit een hoorzitting van de Kamercommissie Justitie op 4 februari 2004 met de penitentiaire sector (2), dat hun opleiding vaak te wensen overlaat. Voorafgaand wordt dan ook een algemeen artikel ingevoegd dat een adequate opleiding van het personeel van de gevangenis moet verzekeren (3). Dit zal de veiligheid en de sfeer binnen de gevangenis ten goede komen.

Martine Taelman.

*
* *

(1) Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus (*Moniteur belge* du 1^{er} février 2005).

(2) Doc n° 51 0231/015, p. 197 e.s.

(3) L'article proposé est comparable à l'article 142^{quater} de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Moniteur belge* du 5 janvier 1999).

(1) Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en van de rechtspositie van gedetineerden (*Belgisch Staatsblad* 1 februari 2005).

(2) *Parl. St. Kamer*, nr. 51K0231/015, blz. 197 e.v.

(3) Het voorgestelde artikel is vergelijkbaar met artikel 142^{quater} van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (*Belgisch Staatsblad* 5 januari 1999).

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans le titre III de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, il est inséré un chapitre *IIIbis* contenant les articles *19bis* à *19quater* et libellé comme suit :

« Chapitre *IIIbis*. Du personnel de la prison

Art. *19bis*. Le personnel de la prison reçoit une formation comprenant :

- 1° les dispositions légales et réglementaires;
- 2° les techniques permettant de garantir la sécurité au sein de la prison;
- 3° l'assimilation de qualités comportementales et relationnelles adéquates.

Art. *19ter*. Le statut du personnel de la prison garantit sa disponibilité. Le personnel de la prison doit répondre à tout appel relatif à l'exécution du service et éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la confiance du public dans sa disponibilité. Le personnel de la prison ne peut être absent du service sans autorisation ou justification.

Lorsqu'ils sont restés absents irrégulièrement plus de dix jours, les membres du personnel de la prison sont démis d'office de leur emploi aux conditions fixées par le Roi. Cette démission fait perdre aux intéressés leur qualité de membre du personnel de la prison. Cette mesure est prise par le ministre de la Justice.

Art. *19quater*. § 1^{er}. L'exercice du droit de grève par le personnel de la prison est soumis aux conditions suivantes :

- 1° l'annonce préalable de la grève par une organisation syndicale agréée;
- 2° la discussion préalable avec l'autorité compétente, de la question pour laquelle la grève est envisagée.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In titel III van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, wordt een hoofdstuk *IIIbis* ingevoegd, dat de artikelen *19bis* tot *19quater* omvat, luidende :

« Hoofdstuk *IIIbis*. Personeel van de gevangenis

Art. *19bis*. Het personeel van de gevangenis ontvangt een opleiding die betrekking heeft op :

- 1° de wettelijke en reglementaire bepalingen;
- 2° technieken om de veiligheid binnen de gevangenis te garanderen;
- 3° het zich eigen maken van adequate gedragswetenschappelijke en relationele eigenschappen.

Art. *19ter*. Het statuut van het personeel van de gevangenis waarborgt hun beschikbaarheid. Het personeel van de gevangenis moet gevolg geven aan elke oproep in verband met het vervullen van de dienst en alles vermijden dat het vertrouwen van het publiek in hun beschikbaarheid kan schaden. Het personeel van de gevangenis mag niet zonder toelating of rechtvaardiging van zijn dienst wegblijven.

Wanneer zij meer dan tien dagen onregelmatig afwezig zijn gebleven, worden zij, onder de voorwaarden bepaald door de Koning, van ambtswege uit hun ambt ontslagen. Dit ontslag heeft voor de betrokken personen het verlies van hun hoedanigheid als personeelslid van de gevangenis tot gevolg. Die maatregel wordt genomen door de minister van Justitie.

Art. *19quater*. § 1. De uitoefening van het stakingsrecht door het personeel van de gevangenis is afhankelijk van de volgende voorwaarden :

- 1° de voorafgaande aanzegging van de staking door een erkende syndicale organisatie;
- 2° de voorafgaande bespreking met de bevoegde overheid van de kwestie naar aanleiding waarvan de staking wordt overwogen.

Le Roi détermine les modalités relatives au préavis et à la discussion visés à l'alinéa 1^{er} et le délai dans lequel ils doivent avoir lieu.

§ 2. Le ministre de la Justice peut ordonner au personnel de la prison qui fait usage ou qui désire faire usage du droit de grève, de continuer ou de reprendre le travail pendant la période et pour les missions pour lesquelles son engagement est nécessaire et qu'il désigne.

Le ministre de la Justice est tenu de communiquer au préalable aux organisations syndicales représentatives du personnel de la prison et, le cas échéant, à l'organisation syndicale agréée qui a déposé le préavis de grève, les missions pour lesquelles elle estime que l'ordre est nécessaire.

§ 3. Le membre du personnel qui ne donne pas suite à l'ordre d'une autorité visée au paragraphe 2 est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 100 à 10 000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

Est puni des peines portées par l'alinéa précédent, celui qui, sciemment et volontairement, amène de quelque manière que ce soit, un membre du personnel de la prison à qui l'ordre visé au paragraphe 2 a été donné, à ne pas donner suite à cet ordre.

Les dispositions du livre premier du Code pénal en ce compris le chapitre VII et l'article 85, sont d'application pour les infractions visées aux alinéas 1^{er} et 2. »

26 janvier 2011.

De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de in het eerste lid bedoelde aanzegging en bespreking en de termijn waarbinnen zij moeten plaatsvinden.

§ 2. De minister van Justitie kan het personeel van de gevangenis dat gebruik maakt of gebruik wenst te maken van het stakingsrecht, bevelen het werk voort te zetten of te hervatten gedurende de periode en voor die opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is en die hij aanwijst.

De minister van Justitie is ertoe gehouden de opdrachten waarvoor hij dat bevel noodzakelijk acht, vooraf mee te delen aan de representatieve syndicale organisaties van het personeel van de gevangenis alsook, in voorkomend geval, aan de erkende syndicale organisatie die de stakingsaanzegging heeft ingediend.

§ 3. Het personeelslid dat geen gevolg geeft aan het bevel van een in paragraaf 2 bedoelde overheid wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met geldboete van 100 tot 10 000 euro of met een van die straffen alleen.

Met de straffen in het vorige lid bepaald wordt gestraft, hij die, wetens en willens, een personeelslid van de gevangenis tot wie het bevel in paragraaf 2 was gericht, er op enige wijze toe brengt geen gevolg te geven aan dat bevel.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn toepasselijk op de in het eerste en tweede lid bedoelde misdrijven. »

26 januari 2011.

Martine Taelman.